

# **”Ja, klar” og ”Yes, but”**

*En analyse av Tyskland og Storbritannias rolle i utviklingen av  
en felles europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk*

**Kjetil Jacobsen**

**Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo**

**Januar 2003**

---

# Forord

Arbeidet med den foreliggende oppgaven har vært en langvarig, men samtidig særdeles lærerik og interessant prosess. At selve saksfeltet som oppgaven omhandler stadig er i en mer eller mindre rivende utvikling, har gjort arbeidet spesielt spennende, men samtidig krevende ettersom utviklingen har stilt store krav til forfatterens evne til å holde seg oppdatert.

Oppgaven kunne ikke ha blitt fullbyrdet uten den veiledning og støtte jeg har fått de siste tre årene. Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder Janne Haaland Matlary, som gjennom konstruktive innspill, idéer og råd har hjulpet meg i mål. Jeg vil også takke Bjørn Olav Knutsen, Andreas Selliaas og Martin Sæter, som alle på ulike stadier har sett gjennom deler av oppgaven og kommet med verdifulle kommentarer. Videre vil jeg takke NUPI, som gav meg tilgang til et unikt fagmiljø i min stipendiatperiode i 2001-02.

Avslutningsvis vil jeg takke min samboer og kommende livsledsager Kjersti Thorbjørnsrud, som både har vært et godt faglig forbilde og en uvurderlig motivator i perioder hvor undertegnede har syntes hovedoppgavearbeid har vært mer slitsomt enn interessant. Sammen med vår snart to år gamle Åsne har hun gitt den beste og varmeste inspirasjon man kan ønske seg.

Blindern, 13. januar 2003

Kjetil Jacobsen

---

---

# Innhold

<b>1.0</b>	<b>TEMA, PROBLEMSTILLING OG BAKGRUNN .....</b>	<b>1</b>
1.1	PROBLEMSTILLING .....	3
1.1.1	<i>Innledende hypoteser .....</i>	<i>5</i>
1.1.2	<i>Avgrensing .....</i>	<i>6</i>
1.2	STORBRIANNIA OG TYSKLAND I DET EUROPEISKE SAMARBEID .....	7
1.3	VIDERE FREMSTILLING .....	10
<b>2.</b>	<b>TEORETISK RAMMEVERK .....</b>	<b>11</b>
2.1	INTERGUVERNMENTALISME (IG) .....	13
2.1.1	<i>Liberal interguvernmentalisme (LI) .....</i>	<i>13</i>
2.1.2	<i>Two-level games .....</i>	<i>16</i>
2.2	INSTITUSJONALISME .....	18
2.2.1	<i>Historisk institusjonalisme .....</i>	<i>19</i>
2.2.2	<i>Logic of appropriateness .....</i>	<i>22</i>
2.2.3	<i>Brüsselisering .....</i>	<i>23</i>
<b>3.</b>	<b>METODE .....</b>	<b>24</b>
3.1	CASE-STUDIE .....	24
3.1.1	<i>Analyseenheter .....</i>	<i>26</i>
3.1.2	<i>Teorivalg .....</i>	<i>28</i>
3.2	VALIDITET, RELIABILITET & OPERASJONALISERING .....	29
3.2.1	<i>Variabler .....</i>	<i>30</i>
3.3	KILDER .....	30
<b>4.</b>	<b>UTVIKLINGEN AV FUSP .....</b>	<b>33</b>
4.1	TYSKLAND OG EUROPA: SUVERENITET GJENNOM INTEGRASJON .....	33
4.2	EUROPA SOM THE THIRD LEG .....	38
4.3	EUROPEISK UTENRIKSPOLITIKK I STØPESKJEEN .....	43
4.4	THE HOUR OF EUROPE: IGC 1990/91 .....	46
4.4.1	<i>Tyskland og Maastricht .....</i>	<i>48</i>
4.4.2	<i>Storbritannia og Maastricht .....</i>	<i>49</i>
4.4.3	<i>Maastricht-traktaten – Treaty on European Union .....</i>	<i>50</i>
4.5	FUSP PÅ 90-TALLET: MISFORHOLD MELLOM EVNE OG FORVENTNINGER? .....	53
4.6	AFTERMATH: IGC 1997 .....	55
4.6.1	<i>Tyskland og Amsterdam .....</i>	<i>56</i>
4.6.2	<i>Storbritannia og Amsterdam .....</i>	<i>58</i>
4.6.3	<i>Amsterdam-traktaten .....</i>	<i>59</i>
4.7	FUSPs POLITISKE TVILLING – CESDP .....	60

---

4.7.1	<i>St Malo</i> .....	61
4.7.2	<i>Köln 1999</i> .....	62
4.7.3	<i>Helsinki 1999</i> .....	63
4.7.4	<i>Nice 2000 – "nice results"</i> .....	64
4.8	OPPSUMMERING .....	65
<b>5.</b>	<b>ANALYSE UT FRA ET INTERGUVERNMENTALT PERSPEKTIV</b> .....	<b>66</b>
5.1	HAR TYSKLAND REVITALISERT NASJONALE INTERESSER? .....	67
5.1.1	<i>FUSP og politisk union</i> .....	69
5.1.2	<i>Omkampen i Amsterdam</i> .....	71
5.1.3	<i>Den tyske kanslers hjemlige posisjon</i> .....	73
5.2	STORBRIANNIA: DE NASJONALE INTERESSERS HØYBORG? .....	76
5.2.1	<i>Britisk minimalisme</i> .....	77
5.2.2	<i>Britisk two-level game</i> .....	79
5.3	CESDP EN STYRKING ELLER SVEKKELSE AV FUSP? .....	83
5.3.1	<i>CESDP og amerikansk militærmakt</i> .....	86
5.4	CESDP RESULTAT AV <i>POWER POLITICS</i> ? .....	86
5.4.1	<i>Nasjonale regjeringers arena</i> .....	87
5.5	OPPSUMMERING .....	91
<b>6.</b>	<b>ANALYSE UT FRA ET INSTITUSJONELT PERSPEKTIV</b> .....	<b>93</b>
6.1	FRA EPC TIL FUSP: VEIEN TRUKKET OPP? .....	94
6.1.1	<i>Regjeringskonferanse utenfor medlemslandenes kontroll</i> .....	95
6.2	KOMMISJONENS ROLLE SOM <i>PATH-FINDER</i> .....	102
6.3	FUSP I PRAKSIS .....	105
6.3.1	<i>The capabilities-expectations gap</i> .....	105
6.3.2	<i>En usynlig suksesshistorie?</i> .....	106
6.4	INSTITUTIONS MATTER – OGSÅ INNEN CESDP .....	110
6.5	CESDP OGSÅ UTTRYKK FOR KONTINUITET – <i>PATH-DEPENDENCY</i> .....	111
6.6	OPPSUMMERING .....	115
<b>7.</b>	<b>KONKLUSJON</b> .....	<b>117</b>
	<b>LITTERATURLISTE</b> .....	<b>127</b>

---

## Forkortelser

CDU	Christlich-Demokratische Union
CEG	Capability-expectations gap
CESDP	Common European Security and Defence Policy
CSU	Christlich-Soziale Union
ECSC	European Coal and Steel Community
EDC	European Defence Community
EF	Europeiske Fellesskap
EFTA	European Free Trade Association
EMP	Euro-Mediterranean Partnership
EP	European Parliament/Europaparlamentet
EPC	European Political Cooperation
EPU	European Political Union/Europeisk Politisk Union
ERM	Exchange Rate Mechanism
ERRF	European Rapid Reaction Force
ESDI	European Security and Defence Identity
ESDP	European Security and Defence Policy
EU	European Union/Europeiske Union
EUMC	EU Military Committee
EUMS	EU Military Staff
FDP	Freie Demokratische Partei
FN	Forente Nasjoner
FPÖ	Freiheitspartei Österreichs
FUSP	Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk

---

HI	Historisk institusjonalisme
IG	Interguvernmentalisme
IGC	Intergovernmental Conference
LI	Liberal interguvernmentalisme
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OSSE	Organisasjon for Sikkerhet og Samarbeid i Europa
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PPEWU	Policy Planning and Early Warning Unit
PSC	Political and Security Comittee
QMV	Qualified Majority Voting
SEA	Single European Act
SDR	Strategic Defence Review
SPD	Sozial-demokratische Partei Deutschlands
TEU	Treaty on European Union
VEU	Vestunionen
WTO	World Trade Organization
ØMU	Økonomisk og Monetær Union



---

---

## 1.0 Tema, problemstilling og bakgrunn

EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) ble formelt til gjennom forhandlingene under regjeringskonferansen i Maastricht i desember 1991, signeringen av Maastricht-traktaten samme sted i februar 1992, og den endelige ratifisering av traktaten i november 1993. Formålet med denne oppgaven er å analysere utviklingen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Jeg ønsker å finne ut hvordan integrasjon på dette området best kan forklares, og vil bruke ulike teoretiske perspektiver på europeisk samarbeid for å oppnå dette. Konkret vil jeg analysere hvilken rolle Tyskland og Storbritannia spilte under utformingen av FUSP på 90-tallet. Jeg vil se på hvordan disse to landene påvirket prosessen, og vil i tillegg vurdere andre mulige drivkrefter bak utviklingen. Målsettingen med FUSP var, og er, at EU i størst mulig grad skal opptre med en stemme internasjonalt. I tillegg til å fremstå som en samlet aktør, er formålet med FUSP at Europa skal være en sentral aktør som blir lyttet til, og som har stor innflytelse ikke bare regionalt, men også globalt.

Det er ikke mangel på litteratur og forskning rundt EU som fenomen og Unionens ulike virksomheter, inkludert FUSP. I stor grad har det imidlertid blitt fokusert på at FUSP er et resultat av det fransk-tyske samarbeidet i EU, eller av en fransk-britisk overenskomst når det gjelder dypere forsvar- og militærsamarbeid. Få har fokusert på kombinasjonen Storbritannia og Tyskland som de sentrale aktørene i denne prosessen. I tillegg drøfter mange denne utviklingen gjennom å rette søkelyset mot landenes utenrikspolitikk slik den fremstår utad, uten at man gir tilstrekkelig oppmerksomhet til de begrensninger og problemer innenrikspolitiske forhold medfører. En regjeringens posisjon på hjemmebane avgjøres blant annet av hjemlige parti- og parlamentariske forhold, hvilket jeg vil drøfte for å forklare landenes opptreden. Dette skiller denne oppgaven fra mye av den tidligere litteratur rundt europeisk integrasjon innen utenriks- og sikkerhetspolitikk.

EU er en organisasjon som innehar en mellomposisjon mellom de tradisjonelle analyseenheter innen studiet av internasjonal politikk, stater, og vanlige internasjonale organisasjoner. Denne posisjonen er delvis et resultat av de ulike grader av overnasjonalitet innenfor ulike felter av EU-samarbeidet. EU består av tre pilarer, eller søyler: Den første utgjøres av det økonomiske samarbeid, som utvilsomt er det mest integrerte og hvor graden av overnasjonalitet er størst. Pilar II består av den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (heretter FUSP), mens den tredje og siste omfatter justis- og politisamarbeid. I motsetning til pilar I er de to øvrige av mellomstatlig/interguvernmental karakter. Dette innebærer at medlemslandene har en sentral posisjon, og at politikktutformingene foretas i Det europeiske Råd, som er medlemslandenes viktigste forum i Unionen.

Denne søylestruktur ble formulert i *Treaty on European Union* (TEU), bedre kjent som Maastricht-traktaten, hvilket imidlertid ikke betyr at koordinering av utenrikspolitikken til EF-landene var fraværende før 1991. I 1970 ble EPC (*European Political Cooperation*) opprettet som et relativt løst og svakt institusjonalisert samarbeid. Aktivitetene i regi av EPC (se bl.a. Ginsberg 1989) gjør at man kan snakke om EF som utenrikspolitisk aktør før Maastricht, men samtidig er det fra flere hold hevdet at EFs vedtak ofte ble fattet for sent til å ha noen innflytelse av betydning på uforutsigbare hendelser. Etter slutten av den kalde krigen var forventningene store til at Europa skulle innta en mer selvstendig og sentral rolle i internasjonale spørsmål, ikke minst som en følge av geopolitiske endringer forårsaket av Berlin-murens fall, Sovjetunionens sammenbrudd og påfølgende spørsmålstegn ved det videre amerikanske engasjement i Europa.

Allen (1998) definerer utenrikspolitikk som en prosess med det formål å identifisere og forfølge ”nasjonale interesser”<sup>1</sup>. Nettopp sistnevnte begrep har skapt problemer i forsøkene på å analysere EUs utenrikspolitikk da ”Europa” ikke er noen nasjon og

---

<sup>1</sup> Interesse-begrepet brukt i nasjonssammenheng indikerer at stater har en permanent, grunnleggende interesse, og knyttes derfor tett opp til et klassisk realisme-syn på internasjonale forhold. Mange, eksempelvis Moravcsik (1998), foretrekker å snakke om staters preferanser (*preferences*), som mer uttrykker en stats syn i mer avgrensede og situasjonsbetingede tilfeller, og er avhengig av hvilke(n) av de innenrikspolitiske aktørers preferanse som vinner frem.

begrepet ”europaiske interesser” vil fylles med ulikt innhold avhengig av hvilket medlemsland man spør. En mer fruktbar og dynamisk innfallsvinkel kan være å fokusere på aktør-begrepet. Aktør brukes som synonym for de enheter som konstituerer det internasjonale system. En enhets grad av det vanskelig oversettbare begrep *actorness* kan si noe om hvorvidt enheten kan defineres som en aktør. Bretherton/Vogler (1999) opererer med fem krav til *actorness*: Felles forpliktelse til et sett av overordnede verdier og prinsipper, evne til å gjøre politiske prioriteringer og formulere felles politikk, evne til å forhandle med øvrige aktører, kapasitet til å bruke politiske instrumenter og til slutt en hjemlig legitimering av beslutningsprosesser.

## 1.1 Problemstilling

Fokus her vil rettes mot utarbeidelsen av FUSP slik det har utviklet seg gjennom de to *Intergovernmental Conferences* (IGC; på norsk ofte referert til som regjeringskonferanser, som hovedsakelig er betegnelsen jeg vil benytte heretter) i 1991 og 1997. Den første munnet ut i den nevnte Maastricht-traktaten, og den andre i Amsterdam-traktaten, som i realiteten var en revurdering av TEU. I tillegg vil jeg analysere utviklingen av forsvarsdimensjonen innen FUSP, den såkalte CESDP (*Common European Security and Defence Policy*) i perioden 1998-2000.

Mitt siktemål vil være å forklare utviklingen av FUSP gjennom fokus på Tyskland og Storbritannia. Disse to landene har vært svært sentrale i utviklingen det siste tiår: Tyskland har, som alltid, vært en sterk tilhenger av ytterligere integrasjon, og har for første gang siden den andre verdenskrig hatt anledning til å være en utenrikspolitisk aktør på høyde med sine europeiske partnere. Storbritannia har, av ulike grunner, inntatt en tilbakeholden rolle og vært lite villig til å oppgi suverenitet innen utenriks- og sikkerhetspolitikken. Landet har de siste årene imidlertid vært en pådriver for et tettere forsvarssamarbeid, og kan således synes å ha endret sin politikk. Realistiske tilnærminger til studiet av internasjonal politikk forventer ikke integrasjon innen utenrikspolitikk ettersom nasjonal kontroll over denne langt på vei definerer staters eksistens. Spesielt etter frafallet av en felles ekstern trussel antas dette som lite

sannsynlig. Jeg vil derfor forsøke å forklare hvorfor medlemslandene allikevel har gått inn for FUSP. Ettersom to land behandles, vil oppgaven også ha en komparativ dimensjon, hvilket kan klargjøre bakgrunnen for deres respektive tilnærminger. Samtidig er jeg interessert i å finne ut om andre forhold enn medlemslandenes makt og preferanser kan ha hatt betydning for FUSP. Dette innebærer at jeg også vil fokusere på EU-aktørers rolle, herunder Kommisjonen, og peke på eventuelle årsaker som ligger utenfor medlemslandenes kontroll. For å belyse empirien vil jeg benytte ulike teoretiske innfallsvinkler.

Problemstillingen er således todelt: *Kan tysk og britisk preferanseendring forklare den gradvise utviklingen av en felles europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk på 90-tallet? I hvilken grad kan utviklingen forklares av en institusjonell tilnærming med vekt på path-dependency?*

Jeg søker å kombinere disse ulike teoretiske innfallsvinklene, som ofte fremstilles som uforenelige. Forklaringen på dette ligger langt på vei i at de gjerne har hatt svært ulike utgangspunkt: Interguvernmentalismen fokuserer på de iøyenfallende toppmøtene, mens (den historiske) institusjonalismen retter søkelyset mot de daglige institusjonelle, prosedyremessige og instrumentelle tiltak som finner sted (Wessels 2001: 200). Det er med andre ord sentralt å undersøke hvilket forhold det er mellom toppmøtene (også kalt *endgames*), som sjeldent strekker seg over mer enn tre dager, og dag-til-dag-utviklingen av mer inkrementell karakter.

Ut fra et liberalt interguvernmentalt perspektiv legges det i tillegg vekt på hvordan nasjonale preferanser utformes i hvert av medlemslandene. Deler av analysen vil derfor fokusere på innenrikspolitiske forhold i de to landene, herunder så vel politisk system som politisk lederskap. Ettersom forhandlingsprosessene ved to regjeringsskonferanser er en viktig del av analysen, har jeg inkludert Putnams (1988) *two-level games*-modell for å få frem at det er så vel et innenriks- som utenrikspolitisk aspekt.

### 1.1.1 Innledende hypoteser

Utgangspunktet er at det ikke nødvendigvis er noe motsetningsforhold mellom å følge nasjonal egeninteresse og å avgi utenrikspolitisk suverenitet. Utviklingen kan tvert imot være en refleksjon av disse staters preferanser. Videre er det problematisk å betrakte suverenitet som del av et nullsum-spill. Øvrige institusjonelle og norm- og idébaserte forhold antas også å ligge til grunn for utviklingen. Nasjonal suverenitet som fane- og symbolsak er trolig mindre viktig enn tidligere; man ser seg bedre tjent med å dra veksel på felles ressurser og være del av en tyngre og større europeisk enhet.

Følgelig kan en interguvernmental tilnærming benyttes for å forklare FUSP. Ytre begivenheter synes viktige, herunder den kalde krigs slutt og USAs dominerende posisjon globalt. Samtidig har innenrikspolitiske maktforhold endret seg til dels kraftig. Dette har medført at sentrale nasjonale preferanser er endret.

Jeg forventer at fokus på tysk og britisk politikk har størst forklaringskraft, ettersom disse landenes motstand (henholdsvis påtvungen og frivillig) tidligere har vært det avgjørende hinder for utviklingen av en utenriks- og sikkerhetspolitisk rolle for EU. Samtidig er de to landene som regel regnet som de toneangivende i EU ved siden av Frankrike, som imidlertid har vært langt mer stabile i sitt syn på integrasjon innen utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik.

Følgende hypotese kan derav utledes:

*H1: Endringer i henholdsvis tyske og britiske preferanser har vært avgjørende for utviklingen av en felles europeisk utenrikspolitikk utformet gjennom mellomstatlige "bargains".*

Alternativt kan interne, institusjonelle prosesser vektlegges, med vekt på *path-dependency*-tilnærminger; man antar det eksisterer en "sti-avhengighet" i systemet. En slik tilnærming fokuserer på at beslutninger tatt på et tidligere tidspunkt skaper så vel muligheter som begrensninger for senere vedtak.

Ut fra dette kan en ny hypotese formuleres:

*H2: Utviklingen av en felles europeisk utenrikspolitikk er et resultat av bånd og føringer fra tidligere vedtak og det daglige samarbeid, det vil si en path-dependency, samt overnasjonale aktørers rolle.*

### 1.1.2 Avgrensning

Ettersom regjeringskonferansene hovedsakelig, som betegnelsen indikerer, er medlemslandenes regjeringers arena, er det naturlig å konsentrere seg om disse som de sentrale aktører. Oppgaven avgrenses som nevnt til to av medlemslandene i EU. Da unionen består av femten land vil det åpenbart bli for omfattende å analysere hvert av disse i detalj. Tyskland og Storbritannia er valgt ettersom de, ved siden av Frankrike, i kraft av sin størrelse og innflytelse er de viktigste land i det europeiske samarbeid. Valget av disse skyldes videre ikke minst at de på flere områder har valgt en til dels svært ulik tilnærming til europeisk integrasjon, slik at de endelige utfall gjerne har ligget i skjæringspunktet mellom disse to lands utgangspunkt. Dette innebærer ikke nødvendigvis at Tyskland og Storbritannia har vært de to viktigste aktørene i utformingen av FUSP. Det er opplagt at Frankrike har spilt en vel så sentral rolle, og tidvis også vært førende i utviklingen. Den franske holdningen har imidlertid vært relativt stabil helt siden landets forsøk på å etablere et europeisk forsvarsfellesskap på 50-tallet. Frankrike har alltid ønsket en sterk og selvstendig rolle for EU innen utenriks- og sikkerhetspolitikken, og har i motsetning til Tyskland og Storbritannia distansert seg fra Vest-Europas sterke bånd til USA på feltet. Det anses derfor som mest fruktbart å fokusere på britisk og tysk politikk, ettersom disse landene synes å ha gjennomgått en endring som har gjort dem mer integrasjonsvennlige enn tidligere når det gjelder europeisk samarbeid innen utenriks- og sikkerhetspolitikk, og sogar forsvarspolitik. Denne endringen har trolig vært avgjørende for at ambisjonene om en autonom europeisk rolle har latt seg realisere – eller rettere sagt kan være i ferd med å realiseres.

I tillegg begrenses oppgaven til utviklingen fra og med 1990/91 til og med 2000. Den første av de tre regjeringskonferanser i perioden inneholdt forhandlinger om så vel



økonomisk som politisk union. FUSP faller inn under sistnevnte slik at de omfattende spørsmål knyttet til utarbeidelsen av den økonomiske og monetære union (ØMU) ikke vil bli gjort gjenstand for detaljert oppmerksomhet her. En regjeringskonferanse er på mange måter den mest toneangivende prosess når det gjelder utviklingen innen EU i den forstand at det er her Unionens langsiktige målsetninger formuleres. Selv om regjeringskonferansen kulminerer med et toppmøte hvor den endelige avtaletekst forfattes, er konferansen omfattende og langvarig, og strekker seg gjerne over flere år og ledes av flere presidentskap. Som nevnt er medlemslandene de aktørene som er sterkest i fokus under en regjeringskonferanse, og konferansen karakteriseres av Wessels (2001: 198) som en prosess av *arguing* og *bargaining*. Men i tillegg til analyse av forhandlingsforløp og –taktikk fremholder han videre at man også må analysere avgjørelsene ut i fra de sentrale trekk ved EUs gradvise evolusjon (ibid.: 199). Man bør med andre ord forsøke å identifisere linker mellom disse intense toppmøtene og det institusjonelle og prosedyremessige dag-til-dag arbeidet i Unionen.

Avslutningsvis bør det understrekes at implementeringen av FUSP og de konsekvenser den måtte ha for Europa og enkeltlandene ikke analyseres eksplisitt her. Det er tilblivelsen av FUSP sett fra et henholdsvis tysk og britisk perspektiv som er interessant i denne sammenheng, herunder bakgrunnen for og forhandlingene frem mot denne.

## 1.2 Storbritannia og Tyskland i det europeiske samarbeid

Helt siden etableringen av den europeiske kull- og stålunion i 1952 har Tyskland vært en av de fremste pådrivere for europeisk integrasjon. For den nye forbundsrepublikken, grunnlagt i 1949 (daværende Vest-Tyskland), var EF et middel til å etablere seg som den nye tyske nasjonalstat og dermed reetablere seg som en rettmessig og viktig europeisk aktør. Forbundsrepublikkens første kansler, Konrad Adenauer, vektla at gjenoppbygging av normale relasjoner til nabolandene bare kunne utvikles gjennom delvis avståelse av nasjonal suverenitet.

Gjennom EPC fikk (Vest-)Tyskland mulighet til å spille en internasjonal rolle uten å vekke mistenksomhet og bli kritisert. Det er fortsatt viktig, slik Rittberger (2001) påpeker, for landet å operere innen en multilateral kontekst. At EF primært har vært en internasjonal aktør innen det økonomiske og diplomatiske felt, har passet tysk utenrikspolitikk ved at man ikke har blitt stilt ovenfor kontroversielle valg innen forsvarspolitikk og militære spørsmål. Både Tyskland og EU har til felles at de har blitt betegnet som en ”økonomisk kjempe og politisk dverg”.

Storbritannia har ikke tilsvarende behov for å opptre som ”gode europeere” for å fremme sin utenrikspolitikk. Grunnet sin geografiske posisjon utenfor kontinentet, det såkalte *special relationship* med USA og et generelt mer globalt fokus blant annet gjennom sitt *Commonwealth*, har ikke britene vært toneangivende i det europeiske samarbeidsprosjekt. For britene var det aldri aktuelt å delta i de første spirene til dagens EU på 50-tallet. På sin side har ikke det kontinentale Vest-Europa til enhver tid ønsket britisk deltagelse, jfr. de Gaulles *non* til britisk medlemskap i 1962 og ’66. Storbritannia ble medlem først i 1973, da britene på mange måter gjorde et valg mellom Europa og ”anglosfæren” bestående av USA og Commonwealth-landene. Britisk medlemskap kan sees i sammenheng med at forholdet til USA ikke var like spesielt lenger som britene selv kunne ønske, og at amerikanerne selv foretrakk britisk medlemskap.

Ulike nasjonale profiler, identiteter og politisk kultur, forsterket av ulike historiske erfaringer, forklarer trolig mye av forskjellen mellom de to land. Forskjellig geografisk plassering bør også nevnes; som øystat har Storbritannia alltid hatt blikket vendt mot flere verdenshjørner, mens Tysklands fokus har vært konsentrert mot kontinental-Europa. Dette har ført til en ulik tilnærming til europeisk integrasjon. Som nevnt har Europa vært en av hovedpilarene tysk etterkrigspolitikk har støttet seg på, og man har betraktet integrasjon som et politisk prosjekt i tillegg til det økonomiske. Britene har på sin side primært vært opptatt av de økonomiske fordeler ved medlemskap. Tysklands forhold til Europa har vært preget av en bemerkelsesverdig grad av innenrikspolitisk konsensus over hele det politiske

spekter, bare med unntak av mer eller mindre marginale partier på henholdsvis ytre venstre og høyre fløy. Det eneste tyske parti med en viss innflytelse, eller i det minste en viss representasjon, som har stilt seg overveiende negative til europeisk integrasjon, er arvtageren etter det østtyske kommunistpartiet; PDS. Deres innflytelse kan dog ikke sies å være spesielt stor på nasjonalt nivå. I Storbritannia har det utvilsomt vært mer kontrovers om emnet, men allikevel en form for konsensus i den forstand at britiske politikere alltid har betonert nasjonalstatenes posisjon i samarbeidet. Det mest integrasjonsvennlige av de toneangivende britiske partier er trolig sentrumspartiet liberal-demokratene, som imidlertid alltid har befunnet seg i skyggen av Labour og de konservative. Satt på spissen kan man hevde at synspunkter som blir oppfattet som kritiske til europeiske integrasjon i Tyskland, blir sett på som pro-europeiske i Storbritannia.

Risse (1998) mener at den gjeldende identitet står i motsetningsforhold til "*the other*". Det har vært hevdet at utenrikspolitikk i stor grad handler om å skape *an other* (Neumann 1999). Tysklands militaristiske og nasjonalistiske fortid utgjør motstykket til dagens identitet, som dermed blir et middel til å markere avstand til fortiden. Storbritannias *other* er derimot det kontinentale Europa; når briter sier "Europa" inkluderer det ofte ikke de britiske øyer<sup>2</sup>.

Den manglende partipolitiske konsensus i Storbritannia står i sterk kontrast til forholdene i Tyskland. De to lands ulike partisystem forklarer delvis dette. Grunnet valgsystemet med flertallsvalg i enmannskretser som favoriserer de to store partiene er det et utpreget topartisystem i Storbritannia, mens "nr. 3-partiet", liberaldemokratene, er permanent underrepresentert i Underhuset i forhold til velgeroppslutning. Topartisystemer, som gjerne danner grunnlag for ettparti- og flertallsregjeringer, preges av en sterkt polarisert partipolitikk. Major-regjeringens problemer med å få ratifisert Maastricht-traktaten skyldtes ikke at det var så

---

<sup>2</sup> Historikeren T. Ash, som i en rekke sammenhenger har behandlet forhold rundt såvel britisk som tysk identitet, drøfter dette i en artikkel i *Die Zeit* 9. mars 2001: *Sind die Briten Europäer?*

overveldende motstand i Underhuset sett under ett, men at opposisjonen konsekvent stemte mot regjeringen i håp om å få den kastet, selv om Labour på mange vesentlige punkter var mer positivt innstilt til traktatteksten enn regjeringspartiet.

Det tyske partisystem derimot, er bygget på et komplisert valgsystem som er en kombinasjon av flertallsvalg etter britisk modell og listevalg av typen vi kjenner fra Norge. Dette fører til at de to store partier, CDU og SPD, alltid har måttet danne regjeringskoalisjoner for å få flertall, som oftest med det moderate og liberale sentrumpartiet FDP og i et tilfelle sogar med hverandre (1966-69). I tillegg har Tyskland et tokammersystem hvor andrekammeret *Bundesrat* har stor makt, i motsetning til britenes overhus *House of Lords*. Dette gjør at det tyske system er preget av *checks and balances*, i likhet med det amerikanske politiske system, det vil si at ulike politiske nivåer og instanser har en kontrollerende effekt på hverandre.

### 1.3 Videre fremstilling

I kapittel 2 vil jeg presentere de ulike teoretiske tilnærminger: Interguvernmentalisme og institusjonalisme. Det er her naturlig å fokusere på de aspekter ved de ulike tilnærminger som er mest relevante for oppgavens problemstilling, slik at teorien brukes slik den er ment: Å belyse empirien. Kapittel 3 gjør rede for ulike metodiske valg og problemstillinger, samt bruken av case-studier. Videre drøftes problemene knyttet til reliabilitet og validitet. I kapittel 4 følger en grundigere presentasjon av Tyskland og Storbritannias forhold til Europa, videre en mer detaljert empirisk gjennomgang av hvordan det utenrikspolitiske samarbeid i Europa har utviklet seg, samt en gjennomgang av hvordan de sentrale forhandlingsprosessene på 90-tallet forløp og hva som faktisk ble vedtatt.

I drøftingskapitlene (kapitlene 5 og 6) vil det analytiske rammeverk benyttes aktivt for å belyse utviklingen av FUSP. Formålet er å gi en mest mulig utfyllende forklaring ved å dra veksel på flere tilnærminger.

## 2. TEORETISK RAMMEVERK

Formålet her er å gjøre rede for de teoretiske innfallsvinkler, eller analytiske verktøy, jeg anser som mest fruktbare for å belyse min problemstilling. Innen studiet av europeisk integrasjon er flere tilnærminger benyttet, og en omfattende bruk av samtlige er åpenbart for ambisiøst for ethvert forskningsprosjekt. Jeg konsentrerer meg følgelig om de jeg forventer har størst forklaringskraft: Interguvernmentalisme<sup>3</sup> (IG) og historisk institusjonalisme (HI) med vekt på såkalt *path-dependency*, på norsk noe mindre elegant referert til som sti-avhengighet. Valget av førstnevnte teori baserer seg blant annet på den mellomstatlige beslutningsstruktur i pilar II i EU. I tillegg er regjeringsskonferansene primært de nasjonale regjeringers arena i EU. Som det ligger i ordet, indikerer sti-avhengighet at det allikevel ikke er så enkelt at all fokus utelukkende kan rettes mot medlemslandene. Statene påvirkes av så vel egne beslutninger på tidligere stadium samt utviklingen mellom de mest omtalte toppmøtene. Bruken av disse to tilnærminger innebærer ikke nødvendigvis at disse skal settes opp mot hverandre med det formål å falsifisere den ene og sitte igjen med en ”vinner”. Enkeltteorier hver for seg er gjerne utilstrekkelige. Teoretiske diskurser er ofte overdrevne; flere teorier er trolig i større eller mindre grad relevante.

Nyfunksjonalismen er tradisjonelt den mest utbredte av de rene integrasjonsteorier. Grunnet FUSPs interguvernmentale karakter (i motsetning til det økonomiske samarbeid i pilar I) synes nyfunksjonalismen problematisk grunnet sin til tider ensidige vektlegging av overnasjonale institusjoner og dermed undervurdering av nasjonale preferanser representert ved nasjonale regjeringer. Den sterke autonomi som tillegges overnasjonale aktører står i motsetning til medlemslandenes sterke institusjonelle posisjon i EU. Nyfunksjonalistisk integrasjonsteori fokuserer på at spillover (funksjonell/automatisk eller politisk styrt) driver integrasjonsprosessen

---

<sup>3</sup> Det kan herske uenighet om ortografien her; på engelsk heter det *intergovernmentalism*, på tysk refereres til *intergouvernementalismus*, mens det her altså er valgt en fornorsket variant - *interguvernmentalisme* - utfra logikken at det engelske ordet *governor* på norsk blir til *guvernør*; o-en i første stavelse blir til u.

fremover slik at den omfatter stadig nye saksfelter. Dette synes imidlertid vanskelig å forene med den ujevne utvikling av det utenrikspolitiske samarbeid over tredve år, selv om man forsåvidt kan hevde at dette har kommet etter økonomisk integrasjon i tid. Nyfunksjonalismen har med andre ord problemer med å forklare integrasjonsprosessen ”*stop and go*”-karakter (Dysvik 1997: 27). Sjursen hevder (1999: 19) at det ikke synes å eksistere noen automatisk link mellom økonomisk integrasjon og utviklingen av en felles utenrikspolitikk. Laursen (1992: 238) mener spillover har vært synlig innen det økonomiske og monetære feltet, og således delvis forklarer ØMU-prosessen<sup>4</sup>. Han sier imidlertid at det er vanskeligere å si hvorvidt dette er tilfellet med den politiske unionen, bortsett fra at det trolig har forekommet indirekte spillover på grunn av koblingen mellom ØMU og EPU (Europeisk Politisk Union). Når det gjelder FUSP spesielt, er eventuell spillover et resultat av vanskelighetene med å skille økonomiske og politiske aspekter ved utenrikspolitikk (ibid.).

Nyfunksjonalismen er som nevnt en rendyrket integrasjonsteori som har betraktet EF/EU som *sui generis*, det vil si så unikt at det nærmest krever en skreddersydd teori om integrasjon for å la seg forklare. Dette er ikke uten videre en fordel. Stadig færre betrakter regional integrasjon som et *sui generis*-fenomen som krever egne analytiske konsepter (Schneider & Aspinwall 2001: 177). En av institusjonalismens styrker, er nettopp at den har vist seg anvendelig for en lang rekke problemstillinger utover de som kan knyttes til europeisk integrasjon.

På 60-tallet stod nyfunksjonalismen sterkere i studiet av europeisk integrasjon. Dens sterkeste sider, slik jeg ser det, er vekten på en gradvis integrasjon og at ikke alt er innenfor de nasjonale regjeringers kontroll. Dette synes dog i stor grad å være tatt opp av institusjonalismen, som vurderes å utgjøre et mer fruktbart og omfattende alternativ til det interguvernmentale synet på integrasjon. Pierson (1996: 147)

---

<sup>4</sup> Det er et velkjent argument at det indre marked som ble realisert gjennom Enhetsakten skapte behovet for en felles valuta og monetær union.

påpeker at historisk institusjonalisme (HI) inkorporerer nøkkelaspekter ved nyfunksjonalismen, samtidig som den tilbyr et sterkere og utvidet analytisk grunnlag for en redegjørelse for begrensninger på medlemslandene. Moravcsik (1998: 489) setter sogar nyfunksjonalismen og HI i samme bås, hvor sistnevnte kun er et nytt navn for nyfunksjonalistisk integrasjonsteori. Blant annet indikerer han at spillover og *path-dependency* utgjør mer eller mindre samme fenomen, hvilket jeg oppfatter som noe misvisende ettersom spillover gjerne brukes om at integrasjon overføres fra ett felt til et annet, mens en *path-dependent* prosess like gjerne finner sted innen ett politikkområde – eksempelvis utenrikspolitisk samarbeid.

## 2.1 Interguvernmentalisme (IG)

Det vektlegges her at medlemslandenes regjeringer er de viktigste aktører i den europeiske integrasjonsprosess. Som navnet indikerer, er de mellomstatlige relasjoner av vital betydning. Interguvernmentalismen har så vel en realistisk som en liberal tilknytning i den forstand at den både betoner nasjonale interessers (realisme) og mellomstatlige forhandlings (*bargains*) betydning (Sæter 1998: 51).

Den interguvernmentale modell har ofte vært regnet som nærmest enerådende i studiet av utenrikspolitikk, og bygger delvis på realistisk / ny-realistisk tankegang representert av tenkere og teoretikere som Machiavelli, Morgenthau, Hoffmann og Waltz. Andrew Moravcsik er ofte feilaktig plassert i samme leir, men baserer seg i tillegg på ny-liberale prinsipper.

### 2.1.1 Liberal interguvernmentalisme (LI)

Moravcsik fremstår som en av de fremste representant for interguvernmentalismen i nyere tid. Han hevder at de avgjørende faktorer ved integrasjonsutviklingen er nasjonale interesser, regjeringssjefers ofte pro-europeiske holdning og de store medlemslands avgjørende rolle. Han fremhever at utviklingen innen EF/EU er et resultat av mellomstatlige *bargains* mellom Storbritannia, Tyskland og Frankrike (Moravcsik 1998); andre lands påvirkning er av liten betydning siden utfall avgjøres av medlemslandenes *bargaining power*. Det eksisterer en *asymmetrical*

*interdependence*; innflytelse er med andre ord ikke jevnt fordelt. Hovedårsaken til den sterke understreking av forhandlinger / kompromissers betydning er mangelen av en europeisk hegemon - ingen stat har samme lederposisjon på europeisk nivå som for eksempel USA har på globalt nivå. Siden de tre hovedaktører regnes som relativt likeverdige kan ingen alene legge grunnlaget for videre integrasjon. Enighet forutsetter imidlertid enkelte endringer i nasjonale preferanser, siden disse ikke er identiske i utgangspunktet. For å forklare slik endring, fokuserer Moravcsik også på innenrikspolitikk, hvilket skiller ham fra klassiske realistiske modeller om internasjonal politikk, hvor stater behandles som såkalte *black boxes*, det vil si enhetlige.

Et sentralt spørsmål blir dermed hvorvidt kunnskap om nasjonale preferanser gjør oss i stand til å forklare utfallet av forhandlinger og utviklingen av europeisk samarbeid. I sin artikkel om utformingen av Enhetsakten (SEA), hevder Moravcsik (1991) at den i all hovedsak kan forklares ut fra nasjonale preferanser. Allerede i 1970 lanserte Lindberg & Scheingold (1970) en modell for analyse av europeisk integrasjon basert på forhandlingsprosesser og lederskap med fokus på koalisjonsdannelser. Dette var ofte et resultat av maratonsesjoner og pakkeløsninger (ibid.: 118), ikke ulikt hva man er blitt vant til på EU-toppmøter i perioden som behandles her.

Internasjonale forhandlinger kan, ifølge Moravcsik (1998: 20), deles opp i tre sekvenser. I den første av disse formuleres nasjonale preferanser. Disse preferanser formes gjennom konkurranse mellom hjemlige politiske grupperinger, det vil si at nasjonalstaten ikke er noen enhetlig aktør innad. Det andre trinn omfatter mellomstatlige forhandlinger, hvor statene opptrer som enhetlige aktører. Forutsetningen for at slike *bargains* skal lykkes er at alle aktører ser seg bedre tjent med en felles løsning enn med unilaterale handlinger. Til slutt velges institusjonelle ordninger. Myndighetene aksepterer delegering av suverenitet for å være sikre på at andre stater overholder avtalen, og for å demonstrere sin egen troverdighet. Moravcsik bruker her uttrykket *pooling* av suverenitet.



---

Det sterkeste middel for å presse en stat til å godta et i utgangspunktet uønsket utfall er trusselen om ekskludering. I sin analyse av prosessen frem mot Enhetsakten i 1986 viser Moravcsik at denne taktikk ble benyttet ovenfor Storbritannia, som var negativ til å sette i gang en regjeringskonferanse. Gjennom aktiv deltagelse hadde Storbritannia allikevel det han karakteriserer som en ”skeptisk, men konstruktiv rolle” (min oversettelse) (ibid.: 364). Grunnet prosessens interguvernmentale ramme fikk Storbritannia begrenset graden av overnasjonalitet i forhold til hva mer integrasjonsvennlige krefter som Kommisjonen under ledelse av Jacques Delors ønsket.

En styrke ved denne teoretiske retning er at den ikke totalt avfeier overnasjonale institusjoners rolle til tross for at statlige regjeringer anses som de aktører med størst innflytelse over de politiske utfall. De overnasjonale institusjoners viktigste bidrag er å sementere eksisterende forhandlingsutfall slik at disse blir grunnlag for nye integrasjonstiltak.

Europeisk integrasjon er følgelig resultat av en serie rasjonelle valg for å fremme egne preferanser. Prisen for dette er å ofre nasjonal suverenitet. Selv om Moravcsiks (1998) interguvernmentalisme i stor grad vektlegger økonomiske/materielle preferanser, reflekterer de nasjonale preferanser også geopolitiske interesser. Disse nasjonale preferanser antas å være fastlagt før forhandlingene begynner. Med sitt fokus på nasjonalstatene er IG klart aktørbasert, og befinner seg således på motsatt ytterkant i forhold til institusjonelle teorier på en aktør-struktur skala.

Implikasjonene av et slikt syn på europeisk integrasjon blir følgelig at utviklingen av en felles utenrikspolitikk skyldes at de tyngste aktører har sett seg tjent med dette utfra nasjonale interesser. Siden det her fokuseres på utenrikspolitisk samarbeid fremfor økonomisk, kan man forvente at geopolitiske forhold spiller en viktig rolle. Man kan innvende at LI hovedsakelig fokuserer på økonomisk samarbeid, og overser at nasjonale preferanser kan ha for eksempel sikkerhetspolitiske kilder (Sæter 1998: 25-26). Videre er det påpekt at Moravcsik har hatt lite fokus på FUSP i sine analyser (Sjursen 1999: 14). Flere av teoriens hovedantagelser vil imidlertid ligge fast,

uavhengig av hvilket felt som behandles: Medlemslandene er de viktigste aktørene, utfall er resultat av mellomstatlige forhandlinger og avgjøres av deltagernes (landenes) makt.

Pollack (2001: 225) hevder teorien ofte er feilkarakterisert som neo-realistisk, og fremhever to forhold som skiller LI fra neo-realismen. Liberal interguvernmentalisme skiller seg fra neo-realismen ved at nasjonale preferanser genereres utfra innenrikspolitiske forhold, og ikke nødvendigvis fra en stats sikkerhetshensyn. I tillegg bestemmes ikke forhandlingsstyrke av militære eller øvrige materielle kapabiliteter, men av preferansenes ”styrke”, det vil si hvor viktig det er for en aktør å få en avtale. I motsetning til klassiske integrasjonsteorier, som betrakter EF/EU som *sui generis*, anser ikke den liberale interguvernmentalismen europeisk integrasjon som unikt i forhold til andre former for internasjonalt samarbeid. EU kan således analyseres på samme måte som eksempelvis WTO, NAFTA eller andre internasjonale institusjoner. For Moravcsik (ibid.: 500) er det et mål å knytte europeisk integrasjon til generelle teorier. Samtidig er det gjennom studier av EU at LI har hatt størst gjennomslagskraft, og har det siste tiåret langt på vei vært dominerende innen integrasjonsstudier.

### 2.1.2 Two-level games

Fokuset på forhandlinger i forholdet mellom statene og EU baserer seg på Putnams (1988) *two-level games*, som innebærer at statlige regjeringer opererer på så vel et nasjonalt (nivå II) som et internasjonalt nivå (her: EU / nivå I). Putnams poeng er at staten opererer som en *gate-keeper* mellom det nasjonale og det internasjonale nivå, og tar hensyn til konsekvenser på begge nivåer ved formulering av politiske handlingsstrategier (Matlary 1994: 2). Eksempelvis kan regjeringen henvise til at den er bundet av internasjonale forpliktelser dersom den møter motstand hjemme. Likeledes kan den bruke nasjonal opposisjon som forhandlingskort på nivå I. Sentralt for å oppnå enighet, er at forhandlingspartnernes *win-set* overlapper. Et *win-set* kan defineres som mulige avtaler på nivå I som får tilstrekkelig støtte på nivå II (Putnam 1988: 437). Størrelsen på en aktørs *win-set* avhenger av tre forhold (ibid.: 441-452):

---

For det første fordelingen av makt, preferanser og mulige koalisjoner på nivå II, for det andre de politiske institusjonene på nivå II, og for det tredje strategiene til forhandlerne på det internasjonale nivået.

Teorien forutsetter at regjeringen er i stand til å skille klart mellom disse to nivåer, hvilket ikke uten videre er uproblematisk tatt i betraktning at dette skillet ofte fortoner seg uklart, ikke minst i stater som er så integrerte som de vesteuropeiske. Tonivå-modellen kan med andre ord være problematisk som generell integrasjonsteori på grunn av det store antall aktører som deltar på så vel nasjonalt som internasjonalt nivå. I tillegg er enkelte av disse aktørene delvis nasjonale, delvis europeiske – en tendens som forsterkes ved at utenriks- og innenrikspolitikk knyttes sterkere sammen gjennom en stadig tettere integrasjon. Dette vanskeliggjør det klare skillet mellom de to nivåer som modellen opererer med. Putnams tilnærming synes mer fruktbar dersom målet er mer moderat enn å fremstille en *grand theory* om europeisk integrasjon; eksempelvis studier av saksspesifikk integrasjon og enkelte forhandlingsrunder (Matlary 1994: 9), hvilket kan sies å være tilfellet her hvor to lands syn og innflytelse på FUSP skal analyseres.

Et annet problem er at man ikke uten videre kan ta det for gitt at ikke-statlige aktører ikke har adgang til EU-nivået ettersom stadig flere av disse bedriver intens lobbyvirksomhet i Brussel på samme måte som i nasjonale hovedsteder. Dette til tross synes Putnams innfallsvinkel å være av nytteverdi da fokus her vil være på regjeringskonferanser hvor de nasjonale regjeringer var både bundet og gitt muligheter av sine respektive nasjonale handlingsrom. Europeisk integrasjon foregår altså gjennom et sett av avtaler mellom både nasjonale og internasjonale eliter (Hix 1994: 5). Laursen (1992: 234) hevder at staters utenrikspolitikk ofte er uttrykk for kompromisser mellom ulike aktører nasjonalt, herunder pressgrupper og politiske partier. Dette skyldes at regjeringer er avhengige av flertall i parlamentet, samt tillit hos velgerne for eventuelt gjenvalg. Dersom regjeringen har valget mellom å slutte seg til et gitt EU-prosjekt og hjemlig krise, gir den som regel etter for presset på hjemmebane. På den annen side kan det synes som om politikerne utsettes for mindre

press fra velgerne innen utenriks- og forsvarspolitik, og at myndighetene dermed står friere til å utforme nasjonal politikk her enn innen det økonomiske felt. Utenrikspolitiske beslutninger er ifølge en slik antagelse mer elitistiske enn innenrikspolitiske (Hübertz 1996: 34).

## 2.2 Institusjonalisme

Institusjonalismen er ingen helhetlig teori, men omfatter et sett av ulike undergrupper som ny-institusjonalisme, historisk institusjonalisme (HI) (Kjærnli 2000: 26) og sosiologisk institusjonalisme. I andre sammenhenger brukes ny-institusjonalisme som en overordnet betegnelse, hvor undergruppene består av henholdsvis sosiologisk, historisk og rasjonell (rationalist) institusjonalisme<sup>5</sup>. I stor grad er det kun nyanseforskjeller mellom disse, selv om HI trolig ligger nærmest bruksområdet i dette tilfelle. Institusjonalismen er ikke noen spesifikk integrasjonsteori, og kan heller ikke utelukkende begrenses til faget statsvitenskap, Tvertimot er teorien brukt i de fleste samfunnsvitenskapene (Kjærnli 2000: 26). Innen statsvitenskapen fokuseres det imidlertid hovedsakelig på HI og March & Olsens ny-institusjonalisme, og mer spesifikt innen studiet av EU er det primært HI som er benyttet (Andersen 2001: 16). March & Olsens form for institusjonalisme skiller seg fra den historiske institusjonalismen ved at de tillegger institusjonene i seg selv større betydning enn HI gjør, ved å fremheve at de konstituerer både aktører og deres handling. Begge retningene vektlegger betydningen av formelle og uformelle regler, men March & Olsen går lenger i å teoretisere rundt forskjellige typer prinsipper og regler og deres forhold til hverandre (ibid.: 9). De fremhever at en interessedrevet *logic of consequence* og en mer normdrevet *logic of appropriateness* er konkurrerende handlingslogikker, mens HI i større grad er en modifisering av en rasjonell aktørmodell.

---

<sup>5</sup> For en utførlig drøfting av de ulike undergrupper av institusjonalismen, se kapittel 1 i Schneider & Aspinwall (2001): *The Rules of Integration*.

Den sentrale antagelse er at *institutions matter* (Bulmer 1997: 4). Man anser ikke institusjoner som nøytrale arenaer; de medvirker til å forme øvrige aktørers adferd slik at det ikke utelukkende er deres egeninteresse som bestemmer handling. Keohane (1989: 3) definerer institusjoner som et vedvarende og sammenhengende sett av formelle og uformelle regler som foreskriver adferdsroller, begrenser aktivitet og skaper forventninger. Han opererer videre med tre former for institusjoner: Formelle interguvernmentale organisasjoner, internasjonale regimer og konvensjoner/uformelle institusjoner. EU passer best i førstnevnte kategori da fellesskapet/unionen består av suverene stater og til dels kan karakteriseres som en byråkratisk organisasjon.

Det institusjonelle perspektiv (Sverdrup 1998: 6, 2001: 4) antar at beslutninger tas i en historisk og institusjonell kontekst, og baserer seg på tre antagelser: For det første fungerer det politiske liv etter relativt stabile regler og prosedyrer. Det innebærer at beslutninger ofte tas på bakgrunn av tidligere erfaring og læring, ikke nødvendigvis som et resultat av kalkuleerte preferanser og forventninger om fremtidig utvikling. Videre er disse regler og prosedyrer institusjonalisert; de blir tatt for gitt. For det tredje utvikler institusjoner seg på en sti-avhengig måte. Eksisterende regler og normer kan imidlertid vise seg utilstrekkelige når dramatiske kriser og eksterne sjokk oppstår. I slike tilfeller kan institusjoner endre seg hurtig.

### 2.2.1 Historisk institusjonalisme

Betegnelsen ”historisk” henspiller på at politisk utvikling må forstås som en prosess som utfolder seg over tid, mens begrepet ”institusjonell” illustrerer at flere implikasjoner av disse historiske prosessene er innebygd i institusjoner (Pierson 1996: 126). Den ”historiske” dimensjonen innebærer videre at begrenset informasjon og kunnskap om fremtidige konsekvenser fører til ikke-intenderte konsekvenser og spillover (ibid.). Denne dynamikken vil igjen være utgangspunkt for fremtidige traktatrevisjoner. En slik vekt på generelle mekanismer er en alternativ konseptualisering av spillover-effektene vi kjenner spesielt fra nyfunksjonalistisk integrasjonsteori (jfr. diskusjonen innledningsvis i kapittel 2).

HI står ikke i et svart-hvitt motsetningsforhold til interguvernamentalismen. Pierson legger til grunn at medlemslandene fortsatt er de mektigste beslutningstagere, hvilket er i overensstemmelse med interguvernamentalismens hovedantagelse. Den viktigste forskjellen er imidlertid at HI modifiserer en rasjonell aktør-modell gjennom fremhevingen av beslutningstageres mangelfulle informasjon og oversikt over resultatene av politikken de selv utformer. Søkelyset er i tillegg delvis flyttet fra de iøyenfallende regjeringskonferansene til dag-til-dag-utviklingen. HI-perspektivet forkaster idéen om at europeisk integrasjon hovedsakelig styres av de store regjeringskonferansene, som ikke utgjør mer enn ”toppen av isfjellet” (Bulmer 1997: 8). Når det gjelder den nevnte *path-dependency*, ligger i dette at beslutninger tatt på et tidspunkt påvirker senere vedtak ved at de skaper så vel muligheter som begrensninger. Behovet for å analysere konsekvensene av forhandlingene over tid understrekes. Når neste store forhandlingsrunde finner sted, er medlemslandene fortsatt de sentrale aktører, men ofte i en endret kontekst – man opererer innen begrensninger skapt av forgjengerne (Pierson 1996: 148). Man kan med andre ord ikke utelukkende fokusere på de sittende regjeringer og betrakte integrasjon som en fullt ut frivillig prosess hvor dagsorden er fullstendig kontrollert av medlemslandene. I tillegg til de rene rasjonelle kalkuleringer, inkluderer HI normative og kulturelle dimensjoner. Olsen (2000) hevder at den eksisterende interne dynamikk uunngåelig fører til en tettere union, sogar uten bevisst politisk handling. Regjeringskonferansene fungerer dermed ikke som de skjellsettende begivenheter Moravcsik beskriver dem som. Selv om endringen som finner sted gjennom en slik *path-dependency* normalt er inkrementell, kan resultatet over tid være substansielt og føre til radikale omveltninger (Andersen 2001: 17).

Regjeringskonferanser er altså til en viss grad bundet av tidligere reguleringer og uttalelser. Dagsorden fra tidligere toppmøter legger sterke føringer på det neste; i denne sammenheng vil det eksempelvis si at de respektive regjeringskonferanser fra 1986, 1991, 1997 og 2000 med tilhørende avtaler ikke kan sees i en isolert kontekst og vurderes uavhengig av hverandre. I tillegg har uttalelser fra ledende politikere og statsledere om viktigheten av en felles utenrikspolitikk gjort terskelen stadig høyere

for å reversere prosessen. Schimmelfennig (2001) viser hvordan den forestående utvidelsen østover er blitt en irreversibel prosess. Skeptikerne fant det vanskelig å argumentere mot utvidelse på legitimt grunnlag ettersom motstand ble fremstilt som illegitimt og på tvers av selve verdi- og normgrunnlaget EU er fundert på.

En siste implikasjon av denne sti-avhengigheten er at det finner sted nasjonal tilpasning til tidligere avtaler, hvilket igjen påvirker og strukturerer beslutninger ved neste korsvei (Sverdrup 1998: 8).

Pierson (1996: 132-141) fremhever fire faktorer som svekker medlemslandenes kontroll over integrasjonsprosessen, det vil si avvik mellom deres planlagte og faktiske kontroll over integrasjonsprosessen. For det første EU-institusjonenes delvise uavhengighet, som de paradoksalt nok er tildelt av medlemslandene selv for å sikre effektiv beslutningstaking og implementering. Denne autoriteten vil institusjonene utnytte for eget formål, det vil si for å øke sin autonomi ytterligere. Det er spesielt Kommisjonen og EP man her har i tankene, og er derfor trolig en viktigere faktor innen pilar I (det økonomiske samarbeidet).

For det andre påpekes beslutningstageres begrensede tidshorisont. De er ofte mer opptatt av kortsiktige konsekvenser av sine handlinger, hovedsakelig grunnet valgpolitikkens logikk. Langsiktige konsekvenser er gjerne biprodukter av handlinger tatt av presserende politiske årsaker. Dette kan knyttes opp til det utenrikspolitiske samarbeid som ved flere anledninger er utformet "ad hoc" som svar på kriser som trenger umiddelbare løsninger.

Det tredje forhold er delvis relatert til det foregående ved at det tar utgangspunkt i uforutsette konsekvenser. Dette er et resultat av tidsbegrensning, knapp informasjon, behovet for å delegere beslutninger til eksperter, samt asymmetrisk tilgang til informasjon; forhold som kjennetegner krisesituasjoner innen for eksempel utenriks- og sikkerhetspolitikk. Intergovernmentalister kan her parere med at medlemsland gradvis vil bli klar over uønskede eller utforsigbare utfall og dermed bli i stand til å utvikle effektive tiltak over tid.

For det fjerde forekommer endringer i regjeringssjefers politikk-preferanser, hvilket kan være et resultat av så vel endrede omgivelser/kontekst som ny informasjon. Dette står ikke i noe motsetningsforhold til den liberale interguvernmentalismen, som også åpner for at preferanser kan endres. Læringsprosesser kan over tid også føre til endring. I tillegg skiftes regjeringer mer eller mindre hyppig ut ved valg i demokratiske systemer. Dette står i motsetning til en mer tradisjonell realistisk tilnærming hvor nasjonale interesser og preferanser anses som gitte og stabile, ikke minst innen utenriks- og sikkerhetspolitikk (high politics) og eventuelt endres over svært lang tid. LI ser på preferanseendring kun som et resultat av påvirkning fra innenrikspolitiske kilder, og ignorerer muligheten for såkalte feedback-effekter fra tidligere runder med institusjonalisering/integrasjon.

### 2.2.2 Logic of appropriateness

March & Olsen (1998) legger stor vekt på at aktørene i følge denne tilnærmingen følger en logic of appropriateness innen internasjonal samhandling: De handler ut fra visse etablerte, men gjerne uformelle, normer og regler i en institusjonell kontekst. Det eksisterer med andre ord en allmen holdning til hva som er passende og upassende å gjøre, en holdning og forventning man forenklet sagt må innordne seg for ikke å bli sett på med ublide øyne eller i verste fall risikere eksklusjon fra "det gode selskap". Denne logikken innebærer at nye regler alltid må være sensitive ovenfor eksisterende regler innen det aktuelle felt. Dette går mot det interguvernmentale syn som legger en logic of consequence til grunn, hvor handling forklares utfra forventede konsekvenser og hvilke mål aktøren ønsker å realisere.

Denne logikken er spesielt fremtredende innen ny-institusjonalismen, som eksplisitt utfordrer forestillingen om at institusjonell teori kun er en modifisering av rasjonell aktør-modellen (Andersen 2001: 11), slik HI kan sies å være. Ny-institusjonalismen fornekte ikke at aktører spiller en rolle, men deres handlinger forklares utfra rules of appropriateness, ikke eget valg. Mye av fokus rettes mot institusjonaliseringsprosessen, det vil si hvordan institusjoner reproduseres og endres. Dette foregår gjennom lærings- og tilpasningsmekanismer. En hovedinnvending mot



---

denne retningen innen institusjonell teori er at den er for generell til å anvendes på spesifikke empiriske studier (ibid.: 20).

### 2.2.3 Brüsselisering

Brüsselisering uttrykker, som det ligger i ordet, at stadig mer av politikkutformingene foregår i EU-hovedstaden Brussel, på bekostning av de nasjonale hovedsteder. Når det gjelder det utenrikspolitiske samarbeidet, er utviklingen av en felles identitet nødvendig for at denne brüsselisering skal føre til en enhetlig utenrikspolitikk (Sjursen 1999: 16). Dette vil i sin tur føre til at det blir stadig vanskeligere for medlemslandenes utenriksministre å kontrollere den utenrikspolitiske prosess (ibid.: 15). Allen (1998: 50) hevder brüsseliseringen først begynte da det i Enhetsakten av 1986 ble fastslått at utenrikspolitikk ikke kunne isoleres fra fellesskapssamarbeidet i EF, og at det oppstod en bevissthet om at en europeisk utenrikspolitikk måtte være sterkere forankret i Brussel enn tilfellet hadde vært tidligere. Selv om han understreker at det fortsatt er, og trolig vil være i nærmeste fremtid, uklart hvem som egentlig snakker på vegne av EU i utenrikspolitikken, fastslår han at *whoever "speaks for Europe" ...will almost certainly be speaking from Brussels* (ibid.: 58).

### 3. METODE

Hensikten med dette kapitlet er å beskrive det forskningsdesign som har blitt valgt for å belyse problemstillingen. Poenget er å redegjøre for operasjonaliseringen av problemstillingen, samt å drøfte hvorvidt denne operasjonaliseringen gir valide data. Arbeidet med en hovedfagsoppgave innebærer at man gjennom hele prosessen stilles ovenfor en rekke metodiske valg. Det er ikke alltid innlysende hvilke løsninger som egner seg best for å behandle problemstillingen, og det er derfor viktig å diskutere styrker og svakheter ved de valg man foretar. Mitt valg av forskningsdesign er å undersøke problemstillingen gjennom en såkalt case-studie.

#### 3.1 Case-studie

Case-studier kan sies å være intensive studier av en eller få enheter. Andersen (1990: 122) definerer det som en empirisk undersøkelse som belyser et samtidig problem innenfor det virkelige livs rammer (til forskjell fra et eksperiment). Avgrensning til historiske fenomener er imidlertid noe uklar og problematisk; når slutter noe å være samtidig? Mitt design kan kalles en case-studie selv om fokus blant annet vil være på regjeringskonferanser som har funnet sted og dermed utgjør fortidige hendelser. I sin karakteristikker sier Andersen videre at det i denne type undersøkelser ikke er noen klar grense mellom fenomenet og den sammenheng det inngår i. Sagt med andre ord er konteksten en del av analysen, hvilket passer godt overens med min case; en felles europeisk utenrikspolitikk kan vanskelig sees separat fra den helhetlige integrasjonsprosess og europeiske forhold generelt.

Neil Smelser (1973) har denne analyseteknikk med som et av punktene i sin typologi over forskningsmetoder. Han nevner også komparative metoder, og ettersom jeg her vil fokusere på to av statene i EU-systemet, kan oppgaven synes å ha klare komparative elementer. Yin (1994: 139) presiserer da også at case-studier kan ha en komparativ struktur ved at man sammenligner ulike beskrivelser/forklaringer.

---

Forenklet kan min problemstilling reduseres til *hvorfor* EU har vedtatt en FUSP, og ettersom case-studier egner seg svært godt til å svare på ”hvorfor og hvordan”-spørsmål (Ibid: 20), er det et godt forskningsdesign i dette tilfelle da min oppgave er av forklarende karakter. Case-studier er videre ansett som godt egnet for å belyse spørsmål om hendelser forskeren har liten eller ingen kontroll over, hvilket vil være tilfelle i de fleste statsvitenskapelige studier av denne typen.

I oppgaven har ulike teorier blitt brukt for å belyse empirien. Samtidig vil casen utprøve de teoretiske resonnementer, hvilket gjør denne analyseformen godt egnet. Case-studier er teoritestende, i tillegg til undersøkende: Case-studiet får tak i kontekstuelle faktorer for å finne teories gyldighetsrom, og fungerer således som en form for kritisk test av de ulike teoretiske tilnærminger. Det er viktig å understreke denne kobling mellom bruk av case-study og prøving av teori, slik at teori og metode ikke blir to adskilte deler av oppgaven.

Case-studier er vanskelig av flere grunner, blant annet er datainnhenting ikke-rutinisert ved at den må avpasses til hver enkelt case. En annen innvending er at vitenskapelige generaliseringer er vanskelige på grunnlag av case-studier. Formålet her er imidlertid ikke å trekke noen konklusjoner utover det saksfeltet som analyseres.

I innledningskapitlet presenterte jeg to hypoteser. Det er viktig å være klar over at det kan være problematisk å benytte seg av hypoteser i case-studier. Dette skyldes at case-studier ofte er svært komplekse, og denne kompleksiteten gjør at hypoteser ikke uten videre kan enten falsifiseres eller styrkes. Ideelt sett er hypoteser derfor bedre egnet ved dataanalyser. Dette til tross, kan innledende hypoteser være et godt utgangspunkt for den videre drøfting av problemstillingen, såfremt man er bevisst de problemene det kan medføre når disse benyttes i en case-studie.

Historisk institusjonalisme baserer seg gjerne på en case study-tilnærming for å fange opp ikke-kvantifiserbare uavhengige variabler som uformelle regler og normer (Bulmer & Burch 1999: 2). Denne teoriretningen har en tendens til å være empirisk

og case study-orientert innen studier av europeisk integrasjon, noe som har ført til en rik samling deskriptiv analyse, men lite teoretisk generalisering. Denne oppgaven kan også sies å fokusere på empiri og en case study-tilnærming, og det er lite trolig at dens funn gir grunnlag for å trekke generelle konklusjoner utover det europeiske utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet.

### 3.1.1 Analyseenheter

Analyseenhetene er Tyskland og Storbritannia, som igjen utgjør subenheter innen EU. Unionens felles utenriks- og sikkerhetspolitikk er fenomenet som skal forklares. Som tidligere nevnt er det flere forhold som ligger bak valget av akkurat disse to landene: De har stått for en vidt forskjellig tilnærming til europeisk integrasjon, inkludert det utenrikspolitiske samarbeidet, og de er begge blant de største og desidert viktigste aktørene i EU-systemet. Et naturlig spørsmål er hvorfor ikke Frankrike også er inkludert i analysen ettersom man da ville ha inkludert de tre statene det er allmenn enighet om utgjør de viktigste av EU-landene. Dette ville imidlertid utvidet oppgavens omfang så kraftig at det trolig ville sprengte rammene for en hovedfagsoppgave. Viktigst er imidlertid at tysk og britisk politikk anses som avgjørende for den utvikling som har foregått det siste tiår. Mer presist er utgangspunktet at endringer i landenes politikk har vært avgjørende: Med vidt ulike beveggrunner har Tyskland og Storbritannia endret sin holdning til et nytt utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid i EU, og således skapt *a window of opportunity* for å muliggjøre dette. Frankrike derimot, har ivret for en styrket europeisk rolle innen dette feltet helt siden EDC-prosjektet på 50-tallet, men har ikke fått gjennomslag for dette blant annet på grunn av motstand fra britisk og tysk side.

Det er klart at en inkludering av flere medlemsland i analysen kunne ha gitt et mer utfyllende bilde. På den andre siden er det opplagt at mulighetene til å gå i dybden på et enkelt lands politikk svekkes for hvert nytt som inkluderes. Selv om Europa-forskningen har lang tradisjon for å fokusere på de tre landene som hittil er nevnt, kunne man også argumentert for at andre enkeltland eller grupper av land burde vært behandlet, eksempelvis de store landene i sør (Italia og Spania), de mindre

medlemslandene (Belgia, Nederland, Irland; alle tradisjonelt integrasjonsvennlige, men hvor Nederland skiller seg ut innen sikkerhetspolitikken grunnet de anglo-amerikanske båndene), de nyeste, nøytrale EU-landene (Sverige, Finland og Østerrike) og så videre.

I den komparative forskningsmetode er det to ulike alternativer ved valg av observasjonsenheter (Freundt 1983: 260-264). Den såkalte *most different systems method* – mest mulig ulike – innebærer at man velger ut land som i utgangspunktet fremstår som ulike på bakgrunn av en rekke uavhengige variabler, men som har en hovedsakelig lik politikk på et gitt felt. Dette står i motsetning til *most similar systems method* (nærmest like systemer), hvor man sammenligner land som er mest mulig like i henhold til flere uavhengige variabler, men som av diverse årsaker ender opp med ulike politiske utfall i den konkrete saken vi analyserer. I denne oppgaven kan det diskuteres hvilken av disse to metodene som er mest beskrivende for valget av analyseenheter. På den ene siden kan man hevde at Tyskland og Storbritannia langt på vei er like (nord-europeiske, relativt lik størrelse – i hvert fall frem til den tyske samlingen i 1990 – og tradisjonelt atlantisk-orienterte i sikkerhetspolitikken), men at de har inntatt en svært ulik holdning til europeisk integrasjon. Jeg vil imidlertid hevde at *most different systems method* er den mest beskrivende for dette tilfellet. Ulik historie, spesielt på grunn av de svært ulike konsekvensene andre verdenskrig fikk for de to landene, ulike politiske systemer (føderal- vs. sentralstat) og geografisk tilknytning (kontinental- vs. øystat) gjør at landene på mange sentrale felter fremstår som motpoler i Europa. Dette til tross har man utviklet mer eller mindre sammenfallende politiske preferanser når det gjelder utviklingen av en europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk – selvsagt med mange nyanseforskjeller og forskjellige motiver. Hadde Frankrike vært valgt sammen med hvilket som helst av de to landene, ville det trolig vært mer nærliggende å kalle det en *most similar systems method*, ettersom Frankrike langt på vei befinner seg i en mellomposisjon mellom Tyskland og Storbritannia hva angår politisk system, fremheving av nasjonale interesser, historie og så videre. Unntaket er opplagt forholdet til USA, hvor Frankrike fremstår som en klar motpol til de to andre landene. Franskmennene

har gjerne gått i bresjen for en klarere europeisk røst i verdenspolitikken, i stor grad for å markere avstand til og selvstendighet ovenfor USA, hvis sterke nærvær i Europa hele tiden har vært mer problematisk for Frankrike enn for briter og tyskere. For å fremme sterkere integrasjon har man derfor ofte gått sammen med Tyskland, hvilket har resultert i den velkjente Paris-Bonn/Berlin-aksen. Dette har blitt forsterket av nære bånd mellom respektive statsoverhoder og regjeringssjefer over flere år, ikke minst mellom president Giscard d'Estaing og forbundskansler Schmidt og deres etterfølgere Mitterand og Kohl. På den annen side har Frankrike skilt seg fra Tyskland ved at de, i likhet med britene, konsekvent har ønsket en interguvernmental organisering av det utenrikspolitiske samarbeid. Man har motsatt seg overnasjonale beslutningsstrukturer innen feltet, og har derfor vært en viktig årsak til at både EPC på 70-tallet og FUSP i 90-årene fikk en interguvernmental struktur uten noen makt av betydning for overnasjonale institusjoner som EP og Kommisjonen.

### 3.1.2 Teorivalg

Et annet valg som gjerne er gjenstand for potensiell kritikk, er valget av teoretiske innfallsvinkler. Valg av teori vil lett påvirke hva man ser etter og hvordan man tolker det man ser. I teorikapitlet er det innledningsvis argumentert for hvorfor jeg har fokusert på en interguvernmental og en institusjonell tilnærming. Det kan imidlertid ikke utelukkes at en analyse basert på andre teoriretninger kunne ha frembragt resultater som ville ha kastet ytterligere lys over problemstillingen. Dette vil være en mulig svakhet ved de fleste oppgaver av denne typen. Interguvernmentalismen er ofte beskyldt for å være en statisk teori som i for sterk grad er forankret i en overdreven realistisk tilnærming til internasjonal politikk. Ved å inkludere innenrikspolitikk i tillegg til statens opptreden på den europeiske arena, mener jeg imidlertid å ha tatt i bruk en mer sofistikert tilnærming som fortsatt fokuserer på statene som de mest sentrale aktører. Teoretiske bidrag fra eksempelvis nyfunksjonalismen og konstruktivismen har utvilsomt bidratt til å kaste lys over den teoretiske diskursen rundt europeisk integrasjon. Jeg oppfatter det slik at institusjonalismen har tatt opp i seg mange av elementene fra ikke minst den nyfunksjonalistiske tradisjonen, slik at den utgjør en bredere og dermed mer fruktbar tilnærming. En styrke ved å velge de

teoriene jeg benytter, er at disse er hyppig brukt i ulike analyser av EU. Et eksempel er Kjærnlis (2000) analyse av EUs kommende østutvidelse. Hun benyttet den liberale interguvernmentalismen for å definere medlemslandsnivået, mens institusjonalismen definerer fellesskapsnivået. Analysen viste at medlemslandene fremstod som de viktigste aktørene, men at disse ikke hadde full kontroll over beslutningsprosessen. Uttalelser og handlinger på et stadium begrenset aktørenes handlingsrom senere og skapte forpliktelser, selv om en *path-dependency* tilnærming ikke kunne forklare selve utformingen av østutvidelsesprosessen. Det er interessant å belyse et nytt politikkfelt ut fra samme teoretiske tilnærminger, det vil si foreta en analyse av FUSP basert på de samme perspektivene.

### 3.2 Validitet, reliabilitet & operasjonalisering

En sentral del av de metodiske valg er å angi de operasjonelle definisjoner av de teoretisk definerte variabler. Teoretiske definisjoner, også kalt kjennetegnende definisjoner, angir hva som menes med et begrep. I dette tilfelle kan det for eksempel gjøres ved å angi hva som karakteriserer utenrikspolitikk og aktører i det internasjonale system. Et problem er som nevnt at konvensjonelle teoretiske forklaringer på hva som kjennetegner utenrikspolitikk, ofte er statssentrerte og derfor ikke vil fange opp et fenomen som EU. Mer konkret knyttet til min problemstilling er det tidligere gjort rede for hva interguvernmentale og institusjonelle forklaringstyper medfører.

Reliabilitet betegner hvor nøyaktig innsamlingen og behandlingen av data har foregått. Datas validitet sier noe om hvor godt de egner seg til å besvare oppgavens problemstilling. Hellevik (1991: 41) beskriver operasjonelle definisjoner ved at de *angir hvilke operasjoner som må utføres for å ta stilling til om et empirisk fenomen faller inn under begrepet*. I dette tilfelle; studere hvorvidt utviklingen av FUSP stemmer overens med de ulike forklaringsmodeller. Den definisjonsmessige validitet bestemmes med andre ord av samsvaret mellom bruken av et begrep på teori- og empiriplanet. Dette knyttes så opp mot data. Gode operasjonelle definisjoner som gir

et godt uttrykk for fenomenet vi er interessert i, er av liten nytte ved feilaktig behandling av data.

### 3.2.1 Variabler

Man skiller mellom avhengige og uavhengige variabler. En avhengig variabel er fenomenet som skal forklares, mens de uavhengige utgjør selve forklaringen.

Oppgavens avhengige variabel er tilblivelsen av FUSP og dennes utvikling på 90-tallet, herunder CESDP-prosessen fra og med 1998. De uavhengige variablene er henholdsvis tysk og britisk Europa-politikk, drøftet ved hjelp av en interguvernmental tilnærming som fokuserer på variablene ”nasjonale preferanser” og ”innenrikspolitiske/hjemlige forhold”. For å avdekke alternative forklaringer, benytter jeg i tillegg en annen teoriretning: Institusjonalismen. Denne bidrar med ytterligere variabler: Overnasjonale aktørers rolle, herunder spesielt Kommisjonen.

Et metodologisk problem er det store antall variabler, selv om man i utgangspunktet bare har en case. Dette problematiserer oppgavens avgrensing. Kompleksiteten er stor, og det samme er datatilfanget. I tillegg til utenrikspolitikk og politikk på EU-nivå, er nasjonal politikk svært viktig ettersom stater ikke kan behandles som *black boxes* hvor all preferansedannelse tas for gitt. Det eksisterer imidlertid flere forhold som trolig har forklaringskraft, og som jeg kommer mer eller mindre direkte inn på. Dette gjelder eksempelvis de geopolitiske omgivelser. Dette mangfoldet av variabler gjør det vanskelig å lage en modell med ulike påvirkningsforhold. Ofte foregår påvirkningen begge veier, hvilket kan illustreres ved å vise til at det nasjonal politikk og europeisk integrasjon påvirkes gjensidig av hverandre. Sverdrup (2001: 9) påpeker at europeisk integrasjon er en gjensidig tilpasningsprosess, og ikke en én-dimensjonal prosess hvor landene enten utelukkende tilpasser seg EU eller enerådende utformer Unionen slik de finner det formålstjenlig.

## 3.3 Kilder

- Offisielle EU-dokumenter og –rapporter. Et problem ved disse er at de preges av et diplomatisk og formelt språk, i tillegg til at de i stor grad søker å dekke over



---

manglende resultater og fremskritt. Blant de regelmessige EU-publikasjonene, har *Bulletin of the EU* vært den viktigste kilde til hva EU har foretatt seg det siste tiåret. Utgivelsene fra 1995 frem til 2001 har vært gjennomgått systematisk for å avdekke Unionens aktivitet i praksis.

- medlemslandenes holdninger slik de har kommet til uttrykk gjennom rapporter, uttalelser og erklæringer. Problemet her kan være at disse også ofte er iført en svært diplomatisk språkdrakt, samt at de vel så mye er del av et taktisk spill overfor andre aktører som gjengivelse av faktiske preferanser.
- sekundærkilder, det vil si bøker og tidsskriftartikler fra andre forskere. Denne kategorien utgjør utvilsomt den største delen av litteraturen, men må vurderes kritisk ettersom forfatterens begrensede informasjon og perspektiver kan påvirke deres analyse (Dysvik 1997: 35).
- aviser og magasiner, som gir innsikt i den daglige og ukentlige utvikling. Slike artikler er ofte skrevet raskt under tidspress uten samme mulighet til sjekking av kilder og fakta som tilfelle er for forfattere av bøker og tidsskriftartikler. De viktigste innen denne kategorien er utvilsomt *Financial Times* og *The Economist*, som i hver sin kategori er blant de mest anerkjente innen nyhetsdekningen av EU.

Disse datakildene har alle sine respektive fortrinn og ulemper (Yin 1994: 80). Enten det dreier seg om tidsskrifter, bøker eller offentlige skriv, har dokumenter gjerne usikker validitet som kan bedres ved å sammenholde flere kilder. Ut fra de ulike metoder for datainnsamling skissert ovenfor, vil jeg med andre ord benytte flere faktakilder for å belyse problemstillingen. Slik triangulering, det vil si å bruke utfyllende metoder ved å vinkle caset på ulike måter, er en viktig grunn til at case-studiet passer godt i dette tilfelle. I tillegg hersker det usikkerhet om hvorfor teksten er skrevet som den er; man må være oppmerksom på mulige bakenforliggende motiver. En fordel med slike skrevne kilder er at de er til god hjelp ved innhenting av rene fakta, samt at de er stabile i den forstand at samme materiale kan gjennomgås

gjentatte ganger. Disse kildene antas hovedsakelig å være troverdige, selv om det som nevnt hefter innvendinger mot hver enkelt av disse.

Et alternativ som ikke er benyttet, er intervjuer. En av de store fordeler ved intervjuer er at de er ”målrettede”; de fokuserer direkte på temaet som er gjenstand for analyse. Man får en større forståelse for motiver og handling som ikke kommer frem i andre skrevne dokumenter. Intervjuer kan være et middel for å oppnå optimal kunnskap om forhandlingsprosesser og politikkutforming. Det er imidlertid flere problemer forbundet med dette, ikke minst i en oppgave av dette formatet: For det første er det et relativt begrenset antall intervjuobjekter som kan komme med førstehåndskunnskap og dermed fruktbar informasjon om hva som foregikk eksempelvis på Maastricht-toppmøtet i 1991 eller forut for St Malo-møtet i 1998. De mest interessante aktørene vil i så tilfelle være regjeringssjefer, utenriksministere (i noen tilfeller forsvarsministere) og dissers nærmeste rådgivere; i dette tilfelle fra ulike tyske og britiske regjeringer på 90-tallet. Det leder oss til det andre problemet, som er tilgjengelighet. Enten de fortsatt er aktive i det politiske liv eller ikke, sier det seg selv at det er vanskelig å få mulighet til dybdeintervjuer med aktører på dette nivået. For det tredje mangler jeg de ressurser som er nødvendige for å foreta slike intervjuer, som primært måtte ha foregått i utlandet.

## 4. UTVIKLINGEN AV FUSP

I dette kapitlet vil jeg gjøre kort rede for europeisk utenrikspolitisk samarbeid slik det fortonet seg før Maastricht og etableringen av FUSP. Deretter følger en mer detaljert gjennomgang av utviklingen av FUSP med hovedfokus på toppmøtene i Maastricht, Amsterdam, St Malo, Köln, Helsinki og Nice. Aller først synes det imidlertid naturlig å gi en grundigere beskrivelse av tysk og britisk Europa-politikk generelt, hvilket gir viktig bakgrunnsforståelse for deres ulike tilnærming til utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid i Europa.

### 4.1 Tyskland og Europa: Suverenitet gjennom integrasjon

Europa har i hele etterkrigstiden spilt en viktig rolle i Tysklands forsøk på normalisering. En multilateral og forsiktig tilnærming til internasjonale forhold var det eneste alternativ dersom Tyskland igjen ønsket å spille en rolle internasjonalt uten å vekke mistenksomhet hos sine tidligere fiender fra andre verdenskrig, det vil si de fleste europeiske og nordamerikanske stater. Den første tiden etter krigen var økonomisk gjenreising nødvendigvis prioritert fremfor å markere seg som en storpolitisk aktør. Dette ligger i stor grad til grunn for tyskernes fra starten av helhjertede oppslutning om det europeiske integrasjonsprosjekt, og kan også forklare den bemerkelsesverdige konsensus og kontinuitet i tysk Europa-politikk, uavhengig av den til enhver tid sittende regjerings politiske farge. Det har vært en utbredt oppfatning at Tyskland tjener sine interesser best ved å binde sine politiske handlinger til et europeisk rammeverk (Hedetoft 1998: 3). Økt makt til Brussel har utvidet Tysklands handlingsrom. Gjennom å vise seg som ”gode europeere” legitimerte den nye (vest-)tyske stat sine aktiviteter både i forhold til hjemlig opinion og andre stater. Innenriks har dette vært et middel for å demme opp fremveksten av nasjonalistiske holdninger; utenriks for å berolige sine naboer.

Nasjonens belastede arv etter nasjonalsosialismen har utvilsomt lagt sterke bånd på profileringen av tyske interesser, for ikke å si artikuleringen av nasjonale interesser overhodet. I tyske politikeres retorikk er bruken av betegnelsen ”nasjonale interesser” langt mindre fremtredende enn i de fleste andre land. Avhengigheten av internasjonale institusjoner for å nå utenrikspolitiske mål, har ført til at disse institusjoner nærmest er inngått i definisjonen av statens interesser og strategier (Hyde-Price & Jeffery 2001: 694). I den grad interessebegrepet benyttes, poengteres det gjerne at tyske og europeiske interesser er ufravikelig sammenkoblet. Den overordnede tyske nasjonale interesse synes å være europeisk integrasjon. I en tale til det norske Nobel-institutt henviste tidligere utenriksminister Hans-Dietrich Genscher (FDP) gjentatte ganger til hva som er i Europas interesse, mens henvisninger til Tyskland stort sett var fraværende unntatt når han understreket de spesielle tyske forpliktelser til å arbeide for et ytterligere styrket EU grunnet landets belastede historie (Genscher 1997). Begrepet *Genscherismus* henviser til forsøkene på å unngå å måtte ta beslutninger som fører til at man kommer i konflikt med noen (Takle 1998). Tyskerne har derfor for eksempel ikke foretatt noe endelig valg mellom sin europeiske idealisme og atlantiske pragmatisme, to i utgangspunktet motstridende posisjoner de deler med henholdsvis Frankrike og Storbritannia. Dette illustrerer den ”både-og”-politikk Tyskland ofte er beskyldt for å føre. Istedenfor å foreta tøffe valg, en av de største utfordringer ved utøvelse av lederskap (McAdams 1997: 289), har Tyskland søkt å tilfredsstille alle parter.

Dilemmaet for tyskerne har vært de paradoksale krav om både å ta et større ansvar på grunn av deres størrelse og økonomiske styrke, og samtidig holde en lav profil grunnet deres nevnte fortid. Oppfylles det siste krav i for stor grad følges det raskt av beskyldninger om unndragelse av lederskap. Tyskland har langt på vei vegret seg mot å forholde seg til sin egen reelle og potensielle makt, og er hyppig omtalt som en økonomisk kjempe og politisk dverg. Man fulgte i stor grad doktrinen ”*Mach dich kleiner, als du bist*” (*die Zeit*, 32/2001). Tysk utenrikspolitisk tankegang har etter krigen snudd fra besettelse av makt til unngåelse av makt, eller populært formulert fra *Machtversessenheit* til *Machtvergessenheit*. Utenrikspolitisk samarbeid mellom EU-

landene har vært et multilateralt verktøy for Tyskland, som dermed har veid opp for noen av de diplomatiske ulemper forbundet med å være en semi-suveren stat (Bulmer/Paterson 1996: 9).<sup>6</sup>

Det var først etter forfatningsdomstolens kjennelse i juli 1994 at det ble åpnet for tysk militær deltagelse i såkalte *out-of-area*-operasjoner, det vil si utenfor NATOs geografiske nedslagsfelt. Videre har man unngått aktiv promotering av kravet om et fast sete i FNs sikkerhetsråd; et krav som av mange anses som legitimt på samme måte som kravene om plass for andre regionale stormakter som Japan og India. Rittberger et. al. (2001: 27) påpeker at det er en utbredt oppfatning i enkelte kretser (blant de han karakteriserer som *advocates of a civilizing foreign policy*) at tysk utenrikspolitikk blant annet bør konsentrere seg om styrking av FN som organisasjon, ikke nødvendigvis om styrking av Tysklands posisjon i FN.

Den eneste akseptable form for nasjonal stolthet var lenge D-markpatriotisme og såkalt *Verfassungspatriotismus*. D-marken ble et symbol på den tyske gjenreisning og økonomiske *Wirtschaftswunder* i etterkrigstiden, og dermed for den lengste stabilitetsperiode i tysk historie. På mange måter var valutaen det eneste symbol på nasjonal identitet som ikke var belemret av den kollektive skyldfølelsen etter krigen. Av den grunn er innføringen av den økonomiske og monetære union (ØMU), og dermed den felles myntenheten euro, et av de ytterst få spørsmål hvor tysk opinion har vært skeptisk til europeisk integrasjon og oppgivelse av nasjonal suverenitet<sup>7</sup>.

Videre er den partipolitiske konsensus rundt tysk Europa-politikk bemerkelsesverdig. Den integrasjonsvennlige linje er fulgt uavhengig av om CDU eller SPD har vært det dominerende regjeringsparti. Ved alle de store veiskiller i EF-/EU-historien har det vært en overveldende tilslutning på tvers av partigrensene i *Bundestag*, og kritiske

---

<sup>6</sup> Begrepet "semi-suveren" stat henspiller i denne sammenheng på at landet ikke hadde full suverenitet over utenriks- og sikkerhetspolitikken. En mer utførlig redegjørelse for begrepet finnes blant annet i Patersons kapittel i Clemens & Paterson (ed.) (1998): *The Kohl Chancellorship*.

<sup>7</sup> Denne motstanden var relativt stabil fra Maastricht til innføringen av euro-mynter og -sedler 1. januar 2002, og ble blant annet bekreftet i en meningsmåling i august 2001 hvor 71% av de spurte oppgav at de helst ville beholde D-marken (*New York Times*, 30. august 2001).

røster i opposisjonen og på delstatsnivå har raskt blitt moderert når de har kommet i posisjon. Den eneste opposisjon av en viss karakter blant de store partiene har vært innen SPD fra partiets tid som opposisjonsparti, ofte av valgtaktiske hensyn.

Forskjellen mellom CDU/CSU/FDP-styret gjennom 16 år og dagens SPD/*die Grünen*-koalisjon er imidlertid overraskende liten. Paradoksalt nok var nåværende forbundskansler Gerhard Schröder en av de mest fremtredende EU-kritikere i sin tid som ministerpresident i delstaten Niedersachsen. Edmund Stoiber, den ledende politiker i CDUs søsterparti i Bayern, CSU, er det nærmeste man kommer en euroskeptiker blant dagens ledende tyske politikere. Ettersom Stoiber var CDU/CSUs kanslerkandidat ved valget høsten 2002, er det interessant spekulasjon hvorvidt han, i likhet med Schröder, ville ha føyd seg til den gjeldende konsensus om europeisk integrasjon dersom han hadde blitt Tysklands nye forbundskansler. Allerede etter at hans kandidatur ble klart i januar 2002, ble hans tidligere integrasjonsfiendtlige retorikk tonet dramatisk ned<sup>8</sup>.

Den tyske gjenforening i 1990 markerte slutten på Tysklands stilling som en semi-suveren stat. Frykten for en større grad av utenrikspolitisk *Alleingang* fra et forent Tyskland, gjorde at flere europeiske samarbeidspartnere, ikke minst Frankrike og Storbritannia, var skeptiske til samlingen. Flere ledende europeiske politikere hadde sterke motforestillinger mot et forent og større Tyskland. Den franske president Francois Mitterand var ingen begeistret tilhenger av den tyske enhet, men innså at det var små muligheter til å forhindre den så lenge både det vest- og østtyske folk samt de to daværende supermakter gikk inn for samlingen. Margaret Thatcher var direkte fiendtlig innstilt, blant annet fordi hun mente Tyskland av natur var en destabiliserende makt i Europa (Thatcher 1993: 791). Etter gjenforeningens fullbyrdelse og Thatchers avgang som statsminister, som ironisk nok var så godt som sammenfallende i tid, har ikke dette vært noe fremtredende tema. Müller (1992: 164) vektlegger at jo mer Tysklands partnere aksepterer Forbundsrepublikken som en

---

<sup>8</sup> Stoiber tapte valget 22. september 2002 med hårfin margin, og spørsmålet om kandidatenes holdning til Europa ble både før og etter valget fullstendig overskygget av Tysklands problematiske forhold til USA etter Schröders mer eller mindre anti-amerikanske retorikk i valgkampen.

---

normal stat og jo mer de også forplikter seg til multilateralisme, desto større er sjansene for at Tyskland vil holde seg på en stø kurs.

FUSP/EU har etter hvert utviklet seg til å bli det viktigste rammeverk for tysk utenrikspolitikk, men ikke det eneste. Samarbeid innen øvrige regionale og internasjonale organisasjoner prioriteres også høyt, herunder NATO, FN og OSSE. Med mulig unntak av Nederland har ingen kontinental-europeiske NATO-land tradisjonelt lagt like mye vekt på det transatlantiske forhold. Tyskland har også vært en av de fremste forkjempere for en utvidet rolle for OSSE (Sæter 1999: 10), ikke minst fordi organisasjonen inkluderer statene i Sentral- og Øst-Europa, som etter den kalde krigen har vært et av de viktigste områder for Tyskland grunnet deres geografiske posisjon som EUs randstat mot øst. Dette hovedfokus østover var imidlertid tyskerne lenge ganske alene om blant de store EU-land (Rummel 1996: 62). I tillegg vil betydningen av OSSE som organisasjon trolig reduseres etter den forestående utvidelsen av EU når i første omgang ti nye land slutter seg til Unionen, som da i tillegg til dagens medlemmer vil bestå av tre forhenværende Sovjet-republikker, fire tidligere Warszawapakt-land<sup>9</sup>, en gammel jugoslavisk republikk, samt to Middelhavsstater.

Gjenforeningen av Vest- og Øst-Tyskland i 1990 ble av mange, ikke minst innen den realistiske skole i internasjonal politikk, forventet å sette i gang en ”normalisering” av Tyskland, blant annet ved at landet i sterkere grad ville legge sine nasjonale interesser til grunn for sin utenrikspolitikk. Ifølge disse teoretiske tilnærminger til internasjonale forhold er det makt som avgjør styrkeforholdet statene imellom i det internasjonale system. Tyskland ble større, både befolkningsmessig, territorielt og økonomisk (hvilket imidlertid ikke nødvendigvis innebar at landet ble sterkere økonomisk tatt i betraktning den skakkjorte østtyske planøkonomien). Ut fra dette forventet mange at Tyskland ville søke å bli en stormakt også politisk ved å utøve en

---

<sup>9</sup> Slovakia var strengt tatt ikke selvstendig under den kalde krigen, og i den forstand ikke et tidligere Warszawapakt-land (jfr. diskusjonen rundt Østerrikes posisjon og skyld i årene 1938-45).

utenrikspolitikk mer preget av *assertiveness* enn tidligere (Rittberger (ed.) 2001: 12). Vilje til bruk av militær makt på linje med andre stormakter i for eksempel *out-of-area* operasjoner i NATO-regi, er et ledd i denne normaliseringen. Dette ble senere illustrert gjennom den splittende debatten om tysk deltagelse i NATO-styrken i Makedonia i august/september 2001. Den stabile bipolaritet under den kalde krigen ble forventet erstattet av en multipolaritet ikke ulik den som hersket i Europa fra den tyske samling i 1871 til den andre verdenskrig. En rekke bøker og artikler forespeilet hvordan Tyskland ville dominere Europa (Sverdrup 1997: 1).

Spørsmålet om normalisering etter 1990 har trolig vært gjenstand for den mest omfattende debatt om tysk utenrikspolitikk. Med normalisering menes ofte at det gjenforente Tyskland kastet av seg begrensningene på egen utenrikspolitikk, begrensninger som medførte at man søkte et multilateralt rammeverk for egne interesser. Normalisering medfører i så fall at Tyskland kan fremme sine interesser på samme måte som andre stater ”det er naturlig å sammenligne seg med” – det vil primært si Frankrike og Storbritannia.

## 4.2 Europa som the third leg

“Er britene europeere?”, spør den britiske historiker Timothy Garton Ash (2001), uten å finne noe entydig svar. Politisk tilhører åpenbart Storbritannia verdensdelen Europa, men er som øystat samtidig atskilt fra det europeiske kontinent.

Befolkningsmessig er staten mer heterogen enn de fleste andre europeiske land, ikke minst på grunn av innvandring fra land som tidligere inngikk i det verdensomspennende imperiet. Videre inkluderer begrepet *Europe* ikke de britiske øyer i britisk dagligtale, men refererer til kontinentet (*I have just returned from Europe*).

Dette er en illustrerende innfallsvinkel til Storbritannias til dels turbulente forhold til resten av verdensdelen. Britisk utenrikspolitikk var i etterkrigstiden basert på tre interessesfærer (George 1994: 14): Forholdet til USA, *Commonwealth* og kontinental-Europa (i prioritert rekkefølge). Mot slutten av 50-tallet oppdaget man at



de to førstnevnte pilarene var svekket. Populært formulert sa man at *the two first legs are gone*, hvilket gjorde at man i realiteten kun hadde et alternativ igjen – Europa. Hva skjedde med de to prioriterte partnere? Det såkalte *special relationship* mellom Storbritannia og USA har alltid vært viktig for britene, og dukker fortsatt opp i politisk retorikk om de to lands forbindelser. Felles språk, delvis felles historie og kultur, samt den anglo-amerikanske businessmodell gjør at det ofte har vært hevdet at avstanden er kortere over Atlanterhavet enn over den engelske kanal både semantisk (Ash 2001), økonomisk<sup>10</sup>, politisk og militært.

Forholdet til USA fortoner seg imidlertid som langt mer *special* for britene enn for amerikanerne, og frasen brukes da også langt hyppigere i Storbritannia (*The Economist*, 10. februar 2001, *Financial Times* 30. april 2002). Det er også grunnlag for å hevde at forholdet tidligere var langt mer spesielt, men at det gradvis er svekket både som følge av Storbritannias reduserte rolle som global makt og av amerikanernes orientering mot så vel Asia/Stillehavsregionen, sin egen verdensdel (jfr. NAFTA) og andre europeiske land som for eksempel det strategisk langt mer sentralt plasserte Tyskland. Gode relasjoner med EU er høyere prioritert av USA enn spesialdyrking av de anglo-amerikanske bånd. Til britenes irritasjon har USA ofte gått inn for sterkere europeisk integrasjon, og har vist liten forståelse for britenes tilbakeholdne innstilling (George 1994: 15). Frykten for å bli en mindre interessant partner for amerikanerne ved å plassere seg på sidelinjen i Europa er også brukt som forklaring på Storbritannias tilknytning til det europeiske fellesskap (Rachman 2001: 11). Videre har man innsett at Storbritannia alltid vil være juniorpartner i forholdet til USA, mens landet i EU har langt større muligheter for å spille en ledende rolle. Paradoksalt nok var de tette anglo-amerikanske bånd en av årsakene til de Gaulles motstand mot britisk medlemskap (Dinan 1999: 55). Et annet paradoks ligger i britenes ulike oppfatning av suverenitet avhengig om man snakker om USA eller EU:

---

<sup>10</sup> Man tenker her på den anglo-amerikanske businessmodell med mer fleksible arbeidsmarkeder og generelt mer liberal økonomisk politikk enn hva tilfellet er på kontinentet (*The European*, 23.-29. oktober 1997). Videre ser flere britiske økonomiske rådgivere USA som en modell for hjemlig reform (Rachmann 2001: 10), og enkelte medier har foretatt relativt utopiske spekuleringer om britisk medlemskap i den nord-amerikanske handelsorganisasjonen NAFTA (ibid.: 15).

Amerikanske baser på britisk jord innebærer en form for suverenitetsavståelse (Heuser 1996: 21), hvilket imidlertid oppfattes som uproblematisk.

Suverenitetsavståelse på europeisk nivå er derimot et særdeles ømtålig tema.

Suverenitet for Storbritannia kan dermed primært synes å bety suverenitet i forhold til Europa<sup>11</sup>. Forklaringen på dette ligger trolig delvis i organisasjonenes (NATO og EU) ulike struktur; NATO er en ren mellomstatlig/interguvernmental allianse, mens EU på flere områder er en overnasjonal organisasjon. De øvrige NATO-lands, inkludert Storbritannias, avhengighet av USA medfører dog at NATO ikke med beste vilje kan karakteriseres som en interguvernmental allianse mellom likemenn (ibid.: 22). I den grad *the special relationship* fortsatt har hatt en sentral betydning, har det til dels skyldtes de gode personlige relasjoner mellom politiske “tvillinger” som Reagan/Thatcher og Clinton/Blair<sup>12</sup>.

Den andre interessesfæren, imperiet og det etterfølgende *Commonwealth*/Samveldet, fikk naturlig nok redusert betydning allerede da imperiet gradvis ble oppløst de første par tiår etter den andre verdenskrig. Troen på Samveldet som et hovedelement i verdenspolitikken var utbredt frem til Suez-krisen i 1956 (Bulmer et.al. 1992: 4), som på mange måter fremstår som et vendepunkt både i forhold til Storbritannias status som verdensmakt og forholdet til USA. En stadig svekkelse av britisk økonomi og ønsket om mer handel med Europa sammenlignet med tidligere kolonier gjorde også sitt til at britene orienterte seg mot det europeiske samarbeid.

Britisk politikk ovenfor Europa hadde, og har fortsatt, et motsetningsfylt utgangspunkt. På den ene side har man en pragmatisk, praktisk anlagt *common sense*-tilnærming uten de store idealistiske og/eller ideologiske overtoner. Samtidig eksisterer en frykt for eksklusjon fra “det gode selskap”, hvilket Bulmer et. al. (ibid.) kaller en irrasjonell *Torschlusspanik*. Frykten for å få en provinsiell rolle i utkanten

---

<sup>11</sup> Dette er en omskriving av Knutsen (2001: 233), som så treffende sier at suverenitet for Frankrike primært synes å være suverenitet i forhold til USA.

<sup>12</sup> Dette *special relationship* får gjerne en markant oppblomstring ved militære konflikter, jfr. Afghanistan-krigen i etterkant av 11. september. Dette kom ikke minst klart til uttrykk da president George W. Bush direkte henvendte seg til sin æresgjest Tony Blair foran en fullsatt Kongress med ordene “Thank you, friend”.

av Europa var for mange sterkere enn misnøyen med tap av nasjonal suverenitet. Videre forventet mange at Storbritannia skulle innta en udiskutabel lederrolle i fellesskapet ved siden av Frankrike, hvilket har vært en gjennomgangsmelodi fra ulike britiske regjeringer med utsagn av typen *Britain at the very heart of Europe* (John Major) og *exercise leadership... in Europe* (Tony Blair)<sup>13</sup>. Dette til tross har Storbritannia aldri klart å få innpass i den berømte Paris-Bonn/Berlin-aksen som hele tiden har vært lokomotivet for europeisk integrasjon.

I motsetning til situasjonen i Tyskland, har det sjelden hersket noen partipolitisk konsensus om Europa-politikken i Storbritannia. Det siste tiår har de konservative definitivt markert seg som de mest euroskeptiske, hvilket gjør det lett å glemme at Labour var det mest reserverte av de store britiske partier til langt ut på 80-tallet. Paterson et.al. (1995: 10) nevner flere faktorer som forklarer dette: Til forskjell fra de sosialdemokratiske partier på kontinentet spilte nasjonale overtoner lenge en viktig rolle i partiideologien. Videre gjorde de kristelig-demokratiske partiers dominans i Europa at europeisk integrasjon og samarbeid ble forbundet med den politiske høyreside. Integrasjon ble sett på som et hinder for en sosialistisk politikk med sentralstyring av økonomien som et viktig element (ibid.: 15). Labours valgseier i 1964 førte til et pragmatisk skifte i Europa-politikken, og det var under statsminister Wilson Storbritannia søkte om medlemskap for annen gang. Det var imidlertid først under Heath at britene ble medlem i 1973. Først og fremst ble britisk medlemskap muliggjort av de Gaulles avgang som fransk president, men Heath er utvilsomt den mest integrasjonsvennlige britiske statsminister i etterkrigstiden. Labours maktovertagelse i 1974 førte til en reforhandling av landets betingelser for medlemskap, men folkeavstemningen året etter gav fortsatt klart ja-flertall. Venstredreiningen i partiet fra midten av 70-tallet førte imidlertid til en intensivering av kravet om utmeldelse av EF. Før valget i 1983 ble dette programfestet i

---

<sup>13</sup> Majors uttalelse kom i en tale til CDU i Bonn i 1991, mens Blair-sitatet er hentet fra hans tale til *the European Research Institute* 23. november 2001.

valgmanifestet<sup>14</sup>. Siden har det foregått en gradvis reorientering under lederne Kinnock, Smith og nåværende statsminister Blair.

Labours tilnærming til Europa har med andre ord ikke fulgt noen rett linje, hvilket også kan sies om de konservative, som har sittet med regjeringsmakten i langt lengre perioder enn Labour i etterkrigstiden. De var som nevnt lenge partiet som ønsket de tetteste forbindelser med Europa, men det må understrekes at denne støtten alltid har vært betinget og ikke minst pragmatisk (Paterson et al 1995: 64). Samarbeid og partnerskap er begreper som har vært brukt fremfor integrasjon og ikke minst føderalisme, som ofte er fremtredende i debatten blant for eksempel tyske politikere. I sin berømte Brügge-tale i 1988 beskrev daværende statsminister Thatcher sin visjon om et Europa bestående av suverene nasjonalstater som arbeidet sammen under en *spirit of free enterprise* (ibid.: 65-66). Dette stod i sterk kontrast til den visjon kommisjonsleder Delors fremførte samtidig. Thatcher delte til en viss grad sin konservative forgjenger Heaths pro-Europa strategi da hun overtok som partileder, og støttet lenge det europeiske samarbeid som et ledd i opprettelsen av det frie marked. Mot slutten av 80-tallet ble imidlertid spenningene etter hvert store både mellom Thatcher og andre europeiske statsledere og internt i det konservative parti, hvilket trolig var den viktigste årsak til hennes avgang i 1990. Den stadig voksende indre uenighet om forholdet til Europa er en av hovedårsakene til partiets store fall og valgnederlag de senere år.

Til tross for at det ofte fokuseres på britene som tilbakeholdne og anti-europeiske, ikke minst under Thatchers elleve års lange regjeringstid, bør det bemerkes at Storbritannia har vært en fullverdig deltager ved de ulike veiskiller innen utviklingen av en felles utenrikspolitikk etter deres inntreden i 1973. Storbritannia har selv til

---

<sup>14</sup> At Labours valgmanifest av 1983 i ettertid ikke fremstår som partiets mest minneverdige, er her av mindre betydning. Etter det klare nederlaget mot Thatcher i valget samme år, ble manifestet av en fremtredende partimann karakterisert som *the longest suicide letter in history*.

tider dratt nytte av en felles europeisk holdning til internasjonale spørsmål, ikke minst i den innledende fase av Falklands-konflikten i 1982.

### 4.3 Europeisk utenrikspolitikk i støpeskjeen

Roma-traktaten av 1957 regnes gjerne som det nærmeste EU kommer en grunnlov, men ofte henvises det til den europeiske kull- og stålunion (ECSC) av 1951 når grunnsteinen for det europeiske samarbeid skal identifiseres. Denne ble inngått mellom Vest-Tyskland, Frankrike, Italia, Nederland, Belgia og Luxembourg, de seks land som hele tiden har utgjort så vel den geografiske som politiske kjerne i EF-/EU-samarbeidet. Storbritannia ble stående utenfor da landet ikke ville inngå i en avtale som innebar suverenitetsavståelse. ECSC var det første håndfaste tegn på et forpliktende vesteuropeisk samarbeid, men den grunnleggende idé om et overnasjonalt samarbeid tillegges den franske utenriksminister Schumans plan om et funksjonelt samarbeid på overnasjonalt plan, lansert 9. mai 1950. Datoen markeres fortsatt som den offisielle Europadagen. Schuman-planen hadde klare føderalistiske motiver, mens det neste store skritt i integrasjonsprosessen var av mer mellomstatlig karakter: EDC-avtalen (*European Defence Community*) ble undertegnet av de samme seks land i 1952, og var det første forsøk på samordning innenfor *high politics*-området. EDC var et ambisiøst tiltak med det mål å opprette en felles europeisk hær og avskaffe uavhengige nasjonale styrker. EDC falt imidlertid da den franske nasjonalforsamling nektet ratifikasjon to år senere. Dermed falt også de langt mindre omtalte planene om et *European (Political) Community* som var ment å innebære en koordinering av medlemslandenes utenrikspolitikk, og dermed langt på vei forespeilet de senere prosedyrer og problemer ved EPC og FUSP (Hill/Smith 2000: 32).

Frankrike gikk i bresjen for Fouchet-planene i 1961 og 62, som var et forslag til utenrikspolitisk samarbeid etter interguvernmentalt mønster, blant annet med forslag om konstruktiv avståelse (*constructive abstention*) som først ble innlemmet i Amsterdam-traktaten nærmere førti år senere (se 4.6). Strukturen i planen dannet grunnlaget for det senere EPC, og er karakterisert som det viktigste initiativ i den

”pre-historiske” fase av europeisk utenrikspolitikk (Hill/Smith 2000: 47). Det implisitte franske lederskap gjorde imidlertid at forslaget var vanskelig å godta for de mindre Benelux-landene.

Resten av 60-tallet ble preget av deGaulles rolle, og først etter hans avgang ble det gjennom Haag-erklæringen i 1969 gjort pragmatiske forsøk på å gjenopplive integrasjonsprosjektet. EPC (*European Political Cooperation*) ble født uten mye oppmerksomhet, men strukturen for dette politiske samarbeid ble fastlagt gjennom den mer kjente Luxembourg-erklæringen av 1970: Utenriksministrene skulle møtes minst hvert halvår, mens kommisjonen og Europaparlamentet ble tildelt en minimal rolle. EPC hadde med andre ord en klar interguvernmental form, utenfor de formelle traktater. Det ble videre opprettet en komité av politiske *directors* bestående av representanter på høyt nivå fra hvert land. Denne modell var basert på prinsippet om offisiell kollegialitet for å skape konsensus før beslutninger på interguvernmentalt nivå. Det ble senere klart at det roterende presidentskap skulle være hovedansvarlig for EPC uten noe fast sekretariat eller permanente institusjoner. Samarbeidet ble utvidet ved utnevnelsen av såkalte politiske *correspondents* i hvert utenriksdepartement. Disse skulle konsultere og arbeide med hverandre, en ordning som også ble innført mellom medlemslandenes ambassader (Matlary 2002: 167). Samtidig ble de nasjonale posisjoner stadig mer samordnet i internasjonale fora.

Det fantes fortsatt spor av spenning mellom ønsket om en mer overnasjonal utforming og synet på EPC som et pragmatisk tilskudd til nasjonal utenrikspolitikk. Storbritannias inntreden i 1973 konsoliderte samarbeidet ytterligere i den sistnevnte retning. Den belgiske statsminister Tindemans markerte gjennom sin rapport framlagt i 1975 ønsket om en felles europeisk røst i verden, et felles beslutningssenter og utvidet bruk av flertallsavgjørelser. Den politiske vilje til å følge opp innholdet var imidlertid liten. Det ble i stedet britene, mange vil si paradoksalt nok, som i 1981 tok initiativ til neste omorganisering av EPC i London-rapporten. Troika-prinsippet ble opprettet, bestående av det sittende, foregående og kommende presidentskap, og kommisjonen ble fullt assosiert med EPC, i tillegg til at kimen til et sekretariat ble

dannet. Dette var på mange måter en reaksjon på den manglende europeiske reaksjon på den sovjetiske invasjon av Afghanistan og gisselkrisen i Iran. Genscher-Colombo-initiativet, navngitt etter den henholdsvis tyske og italienske utenriksminister Hans-Dietrich Genscher og Emilio Colombo, tok senere samme år opp tråden og foreslo blant annet en større rolle for det fra 1979 direkte valgte Europaparlamentet (EP), samt inkludering av forsvars- og justispolitikk, uten at det gav seg utslag i den mer jordnære Stuttgart-deklarasjonen to år senere. "Spinelli-planen", oppkalt etter den italienske EP-parlamentariker, gikk også inn for at EP skulle tildeles en sentral rolle i EPC. Tindemans, Genscher/Colombo og Spinelli utgjorde alle en motvekt mot EPCs pragmatiske gradualisme med deres vekt på en styrket rolle for EP og overnasjonalt fremfor interguvernmentalt samarbeid. Det kan trekkes paralleller fra disse utspill til tanker om målet for EU-samarbeidet som er lansert i den senere tid, ikke minst av den tyske utenriksminister Fischers Humboldt-tale i 2000.

Det var først gjennom Enhetsakten/SEA (*Single European Act*) av 1986 at EPC og det daværende EF ble brakt under den samme overbygning ved at EPC ble inkludert i traktaten. Et nytt sekretariat ble opprettet i Brüssel, og man insisterte på en samordning av EPC og EFs eksterne relasjoner. Dette skillet har langt på vei vært kunstig ettersom mange aktiviteter foretatt i EF-regi, for eksempel økonomiske relasjoner ovenfor tredjeland, i like sterk grad kan karakteriseres som utenrikspolitiske handlinger som de mer formelle deklarasjoner og vedtak i EPC-regi. Allerede før EPC hadde EF utviklet seg til en enhetlig aktør internasjonalt innen det økonomiske felt, og dermed allerede etablert seg som en utenrikspolitisk aktør (Ginsberg 1989, Matlary 2002: 171-2). Smith (1998: 77) argumenterer for at utviklingen av ekstern økonomisk politikk utgjør kjernen av europeisk utenrikspolitikk, og at utelukkende fokus på FUSP er villedende. Formelt sett er både EPC og den påfølgende FUSP separert fra den eksterne økonomiske politikk, men dette har ikke vært tilfelle i praksis. Matlary (ibid: 175) påpeker utviklingen av en utenriksøkonomisk politikk som inkluderer klare elementer av tradisjonell utenrikspolitikk, eksempelvis økonomiske sanksjoner. Gjennom EPC ble handelspolitiske virkemidler som økonomisk hjelp og sanksjoner brukt for å nå

utenrikspolitiske mål (Vanhoonacker 1992: 30). Dette kan også sees på som del av en internasjonal trend; økonomiske forhold overtar mye av utenrikspolitikken tradisjonelle rolle. Det har derfor også blitt stilt spørsmålsteget ved hvorvidt ikke EUs finansministere har overtatt utenriksministrenes plass som de nest viktigste regjeringsaktører etter regjeringssjefene selv. Oppsummert kan det fastslås at både pilar I og II definerer unionens utenrikspolitikk, og at denne følgelig ikke kan forstås fullt ut ved å fokusere på pilarene separat (Larsen 1999: 592).

Et av de viktigste resultatene av EPC var trolig en endret diplomatisk samarbeidspraksis. Kontaktnettet mellom medlemslandenes utenriksdepartementer var kraftig utvidet, blant annet gjennom et felles COREU telex-nettverk<sup>15</sup>, utveksling av personell og i enkelte tilfeller felles ambassadefasiliteter i 3. land. Som denne korte historiske oversikt har vist, har utviklingen av EPC og dermed grunnlaget for FUSP vært preget av inkrementelle skritt. Dette har imidlertid hele tiden blitt supplert av flere utspill og forslag til videre utvikling fra mer eller mindre sentrale aktører i prosessen. Disse har også spilt en sentral rolle i de tiår hvor europeisk utenrikspolitikk ennå ikke var formalisert ved at de holdt idéer levende og forespeilet flere av endringene på 90-tallet.

#### **4.4 The hour of Europe: IGC 1990/91**

Toppmøtet i den nederlandske byen Maastricht i desember 1991 fant sted etter de to mest turbulente og epokegjørende år i Europa siden frontene mellom øst og vest ble fastlagt etter andre verdenskrig. Berlin-murens fall i 1989 og den påfølgende tyske gjenforening året etter, demokratiseringen og løsrivelsen fra sovjetisk undertrykkelse i Polen, Ungarn og Tsjekkoslovakia, og etter hvert oppløsningen av det sovjetiske imperium selv, samt den nylig avsluttede Gulf-krigen mot Irak, dannet konteksten rundt Maastricht-konferansen. På denne bakgrunn rådde en nærmest euforisk stemning blant flere ledende europeiske politikere; dette var en unik mulighet til å

---

<sup>15</sup> COREU telex-nettverket er et kommunikasjonsnett mellom EUs medlemsland og Kommisjonen til bruk i forbindelse med det utenrikspolitiske samarbeidet, og er ment å gjøre det lettere å treffe hurtige beslutninger i en krisesituasjon.



forene det gjennom førti år splittede Europa. Flere av integrasjonstiltakene som ble fremmet var imidlertid planlagt og forberedt i lang tid, sogar før noen turte drømme om de radikale omveltninger i Sentral- og Øst-Europa. Dette gjaldt særlig ØMU, som i mange sammenhenger er presentert som prisen tyskerne måtte betale for gjenforeningen. Den konsekvente tyske holdning til monetær integrasjon både før og etter murens fall (se blant annet Moravcsik 1998: 387) tyder imidlertid ikke på noen slik sammenheng. Beslutningen om ØMU gjennom en regjeringskonferanse ble tatt lenge før murens fall i november 1989 (ibid.: 397). Videre var ikke de europeiske partnere de viktigste i den tyske samlingsprosessen, som ble muliggjort grunnet amerikansk og sovjetisk samtykke. Både Storbritannia og Frankrike følte seg tilsidesatt og oversett i prosessen. Den sammenfallende regjeringskonferanse om *politisk union* derimot, er det mer nærliggende å se i sammenheng med den endrede internasjonale kontekst. Det var en utbredt oppfatning at det europeiske fellesskap hadde spesielle forpliktelser i den fredelige overgang til et pluralistisk samfunn i Sentral- og Øst-Europa, hvilket uunngåelig reiste spørsmål ved EFs evne til å håndtere utfordringer av mer politisk enn økonomisk karakter (Laursen et al. 1992: 4).

Det felles brev fra Kohl og Mitterand til det irske presidentskap 19. april 1990 regnes gjerne som startskuddet for en regjeringskonferanse om politisk union og derigjennom en felles utenrikspolitikk. Kohl så dette som en naturlig forlengelse av en monetær union, mens den franske president gikk inn for en politisk union da han innså at tysk gjenforening ikke lot seg stanse eller forsinke (Dinan 1999: 133). Tidligere samme år var dette imidlertid initiert av både Belgia og Italia, tradisjonelt blant ”føderalistene” i EF. Bare Storbritannia og Danmark forble skeptiske, og Rådet bestemte at begge regjeringskonferansene (ØMU og EPU) skulle starte under Roma-toppmøtet i desember 1990. Man ønsket i utgangspunktet parallellitet mellom de to konferansene, hvilket viste seg vanskelig da ØMU i motsetning til EPU hadde et klart formulert mål, i tillegg til at de to ikke hadde noen direkte effekt på hverandre – både en økonomisk og en politisk union kunne teoretisk sett innføres uavhengig av hverandre. ØMU og EPU resulterte dog i en felles traktat.

Proessen ble stadig forstyrret av pågående kriser som medførte sterkt eksternt press for handling. Den irakiske invasjon av Kuwait i august 1990 og den påfølgende krigen i januar-februar 1991 bidro til å understreke den amerikanske dominans i Midt-Østen-spørsmål. Utbruddet av krisen i Jugoslavia sommeren 1991 førte til at man brukte mye energi på uenighet om hvordan man skulle håndtere krisen, og det på et tidspunkt der man skulle komme frem til enighet om grunnleggende prinsipper for en fremtidig utenrikspolitikk. Dette til tross greide man å holde de to dimensjonene adskilt, slik at IGC-forhandlingene i stor grad fokuserte på institusjonelle spørsmål (Forster & Wallace 1996: 423).

#### 4.4.1 Tyskland og Maastricht

En egen regjeringsskonferanse om politisk union var som nevnt et av de fremste tyske krav i prosessen frem mot Maastricht. Hva var den tyske posisjon når det gjaldt den mer konkrete utforming av FUSP, trolig den mest sentrale og omstridte del av en politisk union grunnet den tradisjonelle følelse av nasjonalt eierskap til disse politikkområder? For det første ønsket Tyskland at FUSP skulle inkorporeres i den eksisterende EF-struktur fremfor å etablere en egen pilar for dette samarbeidet, også kalt tre- fremfor tempelstruktur: En hovedstamme med flere grener fremfor flere separate søyler (Dinan 1999: 143). Dette var i tråd med Tysklands tidligere linje med ønske om et tettest mulig, overnasjonalt samarbeid. Videre gikk Tyskland inn for bruk av kvalifisert flertallsavgjørelser (QMV – *qualified majority voting*) og en sterk rolle for Kommisjonen i FUSP, blant annet ved å gi den ikke-eksklusiv initiativrett i utenrikspolitiske spørsmål. Dette ville markert et sterkt brudd med praksis i EPC hvor Kommisjonen spilte en svært perifer rolle. Samtidig er dette også uttrykk for kontinuitet i tysk Europa-politikk som hele tiden har vektlagt en styrket rolle for Kommisjonen også innenfor utenrikspolitisk samarbeid, mens QMV er uttrykk for det samme ønsket om en overnasjonal og effektiv beslutningsstruktur.

Tyskland søkte ofte å sikre seg fransk støtte før offentliggjøring av eget syn på FUSP. Dette gav seg utslag i det nevnte fellesbrev i 1990 (fulgt av nye fellesskriv, henholdsvis 6. desember 1990, i februar og 11. oktober 1991), og agendaen for hele

prosessen ble gjerne satt av fransk-tyske fellesutspill. Sjelden har den velkjente Paris-Bonn-aksen vist seg tydeligere, men samtidig gjorde det Bonn sårbar for fransk press for mer interguvernmentale løsninger (van Wijnbergen 1992: 57), hvilket åpenbart modererte den tyske posisjon i flere spørsmål. Disse fransk-tyske fellesforslag var i stor grad grunnlaget for den endelige avtaletekst, og Tyskland fikk gjennomslag for en kjernesak som styrking av VEU, men med klar referanse til NATO. På den annen side ble bruken av flertallsavgjørelser innen FUSP begrenset. Selv om Tyskland og Frankrike stod sammen som pådrivere for FUSP, befant de seg på motsatt side i spørsmålet om institusjonell utforming, hvor franskmennene delte det britiske syn: Minimale overnasjonale ordninger og sterk interguvernmental forankring. Denne skillelinjen er ofte undervurdert i forhold til det mer iøynefallende skillet mellom *Atlanticists* og *Europeanists*.

#### 4.4.2 Storbritannia og Maastricht

Storbritannia har som vist tradisjonelt vært en modererende makt i den europeiske integrasjonsprosess. Det er likevel misvisende å tegne et ensidig bilde av britene som et motstrebende medlem av EF/EU. Thatcher-regjeringen var i utgangspunktet imot Enhetsakten (SEA), men sterkt for det indre marked, delvis av ideologiske årsaker (økonomisk liberalisme og frihandel). Britene mente ytterligere integrasjon, så vel økonomisk som politisk ville bety både sterkere offentlig styring og svekkelse av nasjonalstaten<sup>16</sup>, begge deler i konflikt med regjeringens konservative plattform.

Thatcher ble stadig mer isolert i sin kamp mot ØMU og EPU, og var sterkt imot å holde en regjeringskonferanse om politisk union. Riktignok ville Storbritannia delta, men ”til ingen nytte” (Wester 1992: 189). Hennes avgang i november 1990 var i stor grad et resultat av intern uenighet om Europa-politikken i det regjerende konservative parti. Det gav seg imidlertid ikke utslag i valg av den mest profilerte

---

<sup>16</sup> Spørsmålet om i hvilken grad Storbritannia kan karakteriseres som en nasjonalstat, problematiseres av Rachman (2000) i artikkelen *The Disunited Kingdom*. Det gjøres ofte et poeng av at Storbritannia er en gammel og stabil nasjonalstat, i motsetning til flere av landets europeiske partnere, hvilket imidlertid grunner i at England blandes sammen med Storbritannia som helhet.

integrasjonsvennlige kandidaten, Michael Heseltine; den pragmatiske John Major ble valgt som Thatchers etterfølger. Han fulgte ikke sin forgjengers konfrontasjonslinje, og bedret eksempelvis forholdet til Tyskland gjennom sitt etter hvert godt utviklede vennskap med forbundskansler Kohl. Dette gjorde trolig sitt til at den spente atmosfæren mellom britene og deres europeiske partnere som hadde preget EF de siste årene av Thatchers regjeringstid ble redusert, slik at prosessen det siste året frem til og med toppmøtet i Maastricht ble ført i en mer konstruktiv tone.

I motsetning til Tyskland gikk Storbritannia inn for den tidligere omtalte søylestrukturen med FUSP som en egen pilar skilt fra det etablerte økonomiske samarbeid (pilar I). Storbritannia ønsket ingen rolle for Kommisjonen i FUSP, og foretrakk at VEU var klart underordnet NATO. Opprettholdelse av det amerikanske nærvær i Europa var som alltid et viktig mål for britisk utenrikspolitikk. Britene gikk også i mot bruk av QMV og krevde en sikkerhetsventil som tillot enkeltstater å handle uavhengig av fellesskapet under visse omstendigheter (Moravcsik 1998: 424). Dette var ikke uventet med tanke på Storbritannias mistenksomhet ovenfor føderale institusjoner og forsvar for parlamentarisk suverenitet, samt landets sterke posisjon i eksisterende organisasjoner som NATO. Holdningen var også i tråd med den tradisjonelle britiske uvilje mot robuste og sterke institusjonelle løsninger, hvilket Knutsen (2001: 245) karakteriserer som kjernen i skillet mellom britisk og kontinental integrasjonstenking. Samtidig hadde britene et sterk forhandlingskort i den forstand at de i vide kretser ble ansett som uunnværlig for en troverdig europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk (Moravcsik 1998: 451) med sitt faste sete i Sikkerhetsrådet, atomarsenal, effektive militærvesen og anerkjente *Foreign Office* (britisk UD).

#### **4.4.3 Maastricht-traktaten – Treaty on European Union**

Maastricht-toppmøtet 9. og 10. desember 1991 markerte slutten på det nederlandske presidentskapet. Mye var uavklart før møtet når det gjaldt utformingen av EPU og FUSP, hvilket stod i skarp kontrast til ØMU hvor det var oppnådd enighet mellom medlemslandenes finansministere på forhånd. Et av de fremste stridsspørsmål var

---

traktatens struktur der valget stod mellom en søyle- eller enhetlig struktur. Dette gjaldt hvorvidt FUSP samt justis- og innenrikssamarbeidet skulle utgjøre selvstendige søyler ved siden av det eksisterende EF, eller om også disse felter skulle integreres i den daværende fellesskapsstruktur. Det nederlandske presidentskap gikk i september inn for sistnevnte alternativ, noe som imidlertid bidro til å forsterke motsetningene mellom landene. Forslaget ble derfor lagt til side før de endelige forhandlingene startet, men ikke uten sterke protester fra Kommisjonen, hvis leder Delors truet med å motsette seg hele traktaten (Laursen et al. 1992: 20). Samme trussel kom fra Europaparlamentet, som ønsket EPU langt mer føderalistisk. Det endelige kompromisset bekreftet den struktur som gradvis var blitt utviklet under forhandlingene med opprettelse av søylestrukturen med tre pilarer: økonomiske- og Fellesskapssaker (gamle EF og ØMU), FUSP, samt justis- og innenrikssamarbeid.

Som forventet ble Kommisjonen tildelt en ikke-eksklusiv initiativrett, men den interguvernmentale struktur ble understreket ved at presidentskapet beholdt sin sentrale rolle. Rådet fikk oppgaven med å bestemme hvilke felter som skulle bli gjenstand for felles handling, selv om det allerede i traktaten ble fremhevet enkeltområder hvor felles handling skulle finne sted. Disse inkluderte blant annet OSSE-prosessen, nedrustnings- og våpenkontroll i Europa, ikke-spredning av atomvåpen og de økonomiske aspekter ved sikkerhet, herunder kontroll av våpeneksport.

Når det gjaldt bruken av QMV ble dette som nevnt begrenset til saker hvor medlemslandene *enstemmig* gikk inn for dette. Dette innebar en svært begrenset bruk av flertallsavgjørelser, hvilket langt på vei var i overensstemmelse med den britiske posisjon og dermed et klart nederlag for de mer integrasjonsvennlige krefter.

Den endelige teksten vedrørende eksplisitt forsvars- og sikkerhetspolitikk var også en seier for den minimalistiske posisjon. VEU ble ikke fullt ut integrert i EU som et klart alternativ til NATO, slik franskmennene gikk inn for. Kompromisset innebar at VEU ble en integrerende del av EU i tillegg til at organisasjonen skulle styrke NATOs europeiske pilar (Knutsen 2001: 233). Den hyppig siterte setningen,

*The common foreign and security policy shall include all questions related to the security of the Union, including the eventual framing of a common defence policy, **which might in time lead to a common defence** (TEU Art. J.4.1).,*

innebar ingen dramatisk endring av Unionens forsvars- og sikkerhetspolitikk i første omgang, men må heller sees som et uttrykk for at alle muligheter skulle holdes åpne i fremtiden. Samtidig gjorde ordvalget at begge sider kunne si seg delvis fornøyd og vise til at de hadde fått gjennomslag. Mange av stridsspørsmålene rundt forholdet VEU-EU-NATO ble i realiteten lagt på is frem til neste regjeringskonferanse.

FUSP representerte langt på vei en formalisering av den eksisterende praksis slik denne hadde utviklet seg gjennom EPC, og kan således mer sees som et uttrykk for kontinuitet fremfor radikal endring. For medlemslandenes stats- og regjeringssjefer var FUSP trolig ikke det høyest prioriterte saksområde i Maastricht; delvis grunnet britenes motstand var deres oppmerksomhet i stor grad viet ØMU og det omstridte sosiale charter<sup>17</sup>. Av den grunn var det hovedsakelig utenriksministrene og de politiske *directors*' oppgave å finne frem til en gjensidig akseptabel avtaletext. Forhandlingene om FUSP ble derfor gjenstand for relativt liten interesse fra presse, nasjonale parlamenter og velgere (Forster & Wallace 2000: 473-4).

### Ratifiseringen av TEU

Maastricht-traktaten ble undertegnet i den nederlandske byen 7. februar 1992. Før den kunne implementeres, måtte samtlige (daværende) 12 medlemsland ratifisere avtalen. Det man antok ville bli en ren formalitet, viste seg i mange tilfeller vanskeligere enn forventet. Danmarks velkjente nei etter folkeavstemningen 2. juni sendte sjokkbølger gjennom Europa, og i den tilsvarende franske folkeavstemning ble det et knapt ja-flertall. I de fleste land ble avtalen imidlertid ratifisert av de nasjonale parlamenter, hvilket forløp mindre dramatisk, med unntak av Storbritannia. Her ble ratifiseringen ytterst vanskelig for statsminister Major, delvis grunnet Labours

---

<sup>17</sup> Storbritannia fikk som kjent såkalt *opt-out* fra både ØMU og det sosiale charter i Maastricht, det vil si at landet på et senere tidspunkt kunne bestemme seg for å delta.

motstand av partitaktiske hensyn, men primært på grunn av motstand fra egne rekker i det konservative partiet. Majors forgjenger Thatcher gikk hardt ut mot ratifisering, og den anti-europeiske stemningen skjøt fart etter at pundet ble presset ut av det europeiske valutakurssystemet ERM (*Exchange Rate Mechanism*) i september. Det var derfor kun med tre stemmers overvekt traktaten ble godkjent av Underhuset 4. november.

Den tyske *Bundestag* vedtok avtalen med hele 543 av 568 stemmer 2. desember 1992, og andrekammeret *Bundesrat*, bestående av representanter for delstatene, vedtok avtalen enstemmig. Det var likevel på grunn av problemer knyttet til ratifiseringen i Tyskland at avtalen først trådte i kraft 1. november 1993. Traktaten ble fra flere hold anklaget for å være grunnlovsstridig, hvilket medførte at traktaten måtte behandles av den tyske *Bundesverfassungsgericht* (Forfatningsdomstolen). Dommen bekreftet ikke påstanden om at Maastricht var i strid med grunnloven, men la vekt på medlemslandene og ikke minst de nasjonale parlamenters sentrale rolle som grunnlag for demokratisk legitimitet i den videre integrasjonsprosessen<sup>18</sup>. Det bør dog tillegges at mesteparten av den så vel folkelige som faglige motstand mot traktaten skyldtes vedtaket om innføringen av ØMU, ikke FUSP. Dette skyldtes ikke minst tyskernes nære og sentimentale holdning til D-marken.

#### 4.5 FUSP på 90-tallet: Misforhold mellom evne og forventninger?

Som nevnt ovenfor foregikk prosessen frem mot Maastricht i en overveiende optimistisk atmosfære hvor troen på at Europa endelig skulle bli en fullverdig politisk aktør var stor. Sammen med de ambisiøse mål man satte seg bidro dette til å skape høye forventninger til EU både internt og eksternt. EU ble forventet å fylle flere fremtidige funksjoner (Hill 1993: 110): Potensiell erstatter for det oppløste Sovjet i den globale maktbalanse; regional fredsskaper, både som magnet og modell for

---

<sup>18</sup> For en utdypende behandling av forfatningsdomstolens Maastricht-dom, se Papendorf (1996).

østeuropeiske land og mer spesifikt i tilfellet Jugoslavia; aktør med mulighet for global intervensjon med økonomiske og politiske instrumenter i områder hvor ustabilitet syntes å true europeiske interesser; konfliktløser, for eksempel i Midt-Østen, ettersom medlemslandene har vesentlig erfaring med relasjoner med mesteparten av verden; brobygger mellom den fattige og rike verden; overvåker av verdensøkonomien. Disse oppgavene stilte spesielt store krav til EU-landenes evne til å bli enige seg imellom, EUs ressurser, og Unionens tilgjengelige instrumenter. Det viste seg imidlertid vanskelig å leve opp til disse forventningene. En av årsakene var at Maastricht ikke ble endelig ratifisert før i november 1993, men viktigere var mangelen på europeisk handlekraft i internasjonale konflikter i vår egen verdensdel.

Allerede før man hadde noe empirisk grunnlag for å si om FUSP var en suksess, ble det uttrykt skepsis til FUSPs fremtid. I Maastrichts umiddelbare kjølvann konkluderte Laursen (1992: 265) med at pilar II's interguvernmentale struktur ville føre til skuffelser, og at større bruk av flertallsavgjørelser og en sterkere rolle for Kommisjonen ville gjort FUSP mer effektiv. Interguvernmentale strukturer ble ansett som en oppskrift for sub-optimale avgjørelser.

Andre har pekt på en positiv utvikling når det gjelder EUs handlekraft etter 1993 (Ginsberg 1999: 431): Både *Euro-Mediterranean* og *EU-Russian Partnerships* er eksempler på dette, i tillegg til at EU har vært en diplomatisk pådriver for ikke-spredningsavtalen og landmineforbud. Videre ledet EU implementeringen av de sivile aspekter ved Dayton-avtalen om fred i Bosnia.

Skuffelsen over EUs manglende handlekraft førte til lavere forventninger til Unionens utenrikspolitiske rolle. Dette var ikke minst tilfelle internt i EU, hvor den ambisiøse retorikken fra tidlig på 90-tallet ble lagt til side. Eksterne forventninger ble også redusert, selv om enkelte aktører alltid har klar over begrensningene på europeisk utenrikspolitikk. Dette gjelder, i følge Hill (ibid.: 32), spesielt land som ikke er i noe sterkt avhengighetsforhold til EU, for eksempel USA. Det er imidlertid fortsatt høye forventninger til EU i flere land i Afrika og ikke minst Latin-Amerika. I tillegg er det naturlig nok store forhåpninger om fremtidig medlemskap blant



søkerland i Sentral- og Øst-Europa, også de som ikke omfattes av den første utvidelsesbølgen. Den spesielle dynamikken i EUs utvidelsesprosess medfører at stadig flere land faller inn under dette kategorien. Sæter (2001) fremhever at det ikke finnes noe naturlig sluttstadium for utvidelsesprosessen, og at noen endelig geografisk yttergrense vanskelig lar seg fastslå. Ikke minst et potensielt tyrkisk medlemskap forventes å ”virke som en katalysator for fortsatt utvidelse...i flere retninger”(ibid.).

Ved slutten av tiåret anses gapet mellom evner og forventninger gjerne å være smalere, hovedsakelig grunnet lavere forventninger, ikke minst internt i EU. Samtidig er et slikt gap ikke noe unikt fenomen for EU, men et problem for så godt som samtlige internasjonale organisasjoner som tar mål av seg å spille en sentral rolle internasjonalt, det være seg EU, FN eller OSSE.

#### **4.6 Aftermath: IGC 1997**

Flere viktige begivenheter fant sted i årene mellom de to konferansene i henholdsvis 1990-91 og 1996-97. Petersberg-erklæringen ble utformet under VEU-møtet i Bonn i 1992 hvor det ble trukket opp nye linjer for organisasjonen når det gjaldt humanitære, fredsbevarende og –opprettende operasjoner. Dette inngikk i den mer ambisiøse holdning som kom til syne fra europeisk side tidlig i 90-årene. Erklæringen fikk imidlertid liten praktisk oppfølging de første årene, hvilket ikke minst ble illustrert ved den mislykkede, for ikke å si fraværende, selvstendige europeiske linje under konfliktene på Balkan senere på 90-tallet.

Sverdrup (ibid.: 19) poengterer at regjeringskonferansen direkte og indirekte ble påvirket av eksterne hendelser utenfor noen av beslutningstagernes kontroll: Foruten den nevnte konflikten på Balkan, påvirket krisene i Rwanda og Zaire agendaen. Parlamentsvalget i Storbritannia 1. mai 1997 påvirket også slutfasen av forhandlingene, og det tilsvarende franske valget senere samme måned la også føringer på Amsterdam-toppmøtet.

Den nevnte skuffelsen over EUs handlekraft var i tillegg en av årsakene til at entusiasmen blant de europeiske regjeringer i 1997 var langt mindre enn den var seks år tidligere. Videre var ikke TEU endelig ratifisert av alle medlemslandene før i 1993, noe som medførte at man hadde smalt erfaringsgrunnlag før revisjonen kun tre-fire år senere. Det var heller ingen entydig konsensus om hvilken retning FUSP skulle ta; for eksempel forelå det ikke noen endelig fransk-tysk fellesposisjon i løpet av konferansen (Sverdrup 1998: 17), slik normen hadde vært ved tidligere anledninger.

#### 4.6.1 Tyskland og Amsterdam

Le Gloannec (1998) har hevdet at Tyskland i årene fra 1994 frem til Amsterdam-toppmøtet gikk fra å være en forkjemper for føderalisme, i tråd med tradisjonell tysk Europa-politikk, til å bli en advokat for interguvernmentalisme. Det velkjente Schäuble-Lamars-paper fra '94<sup>19</sup> foreslo en mer dyptgående FUSP, inkludert felles forsvarskapabiliteter, for å fremme en egen EU-identitet (CDU-CSU 1994). Selv om dette notatet ikke representerte regjeringens offisielle holdning, gav det langt på vei uttrykk for den tyske utenrikspolitiske elites syn på videre integrasjon.

Det offisielle tyske syn innebar innføring av QMV i FUSP, samt en sammensmelting av VEU og EU. Le Gloannec (ibid.) mener disse ambisjoner var klart senket allerede tidlig i 1996: Prinsippet om kvalifisert flertallsavgjørelser ble droppet til fordel for ideen om såkalt konstruktiv avståelse, hvilket innebar at EU-stater kunne avstå fra deltagelse i felles operasjoner uten at man hindret de øvrige i å utøve disse. Som nevnt ovenfor, skrantet det tradisjonelt gode forholdet til Frankrike i integrasjonsspørsmål, ikke minst grunnet det franske ønsket om å opprette en *High Representative* for FUSP (ofte referert til som M. PESC, etter den franske forkortelse for FUSP). Man anså denne posten for å være skreddersydd for den forhenværende franske president Valéry Giscard d'Estaing, og Bonn foretrakk opprettelsen av en permanent representant innen EUs institusjonelle rammeverk (Moravcsik &

---

<sup>19</sup> Wolfgang Schäuble og Karl Lamars var den gang henholdsvis CDU/CSUs fraksjonsleder i *Bundestag* og partigruppens utenrikspolitiske talsmann.

Nicolaidis 1999: 64). Til tross for at det fransk-tyske samarbeid utvilsomt fortsatt utgjør det mest intensive og høyest institusjonaliserte bilaterale forhold i internasjonal politikk (Hyde-Price & Jeffery 2001: 699), er det trolig foregått en balanseforskyvning i tysk favør i løpet av 90-tallet. Dette skyldes ikke primært at Tyskland er blitt større, men at landet har styrket sin strategiske posisjon som Europas *Zentralmacht* grunnet den forestående østutvidelse.

Tyskland ønsket i utgangspunktet å inkorporere målsettingene i Petersberg-erklæringen i TEU. Tidligere hadde Tyskland inntatt en langt mer moderat holdning til rene forsvarsspørsmål enn øvrige forhold i FUSP grunnet deres spesielle sikkerhetsmessige avhengighetsforhold til USA, slik at dette kan sees som en gradvis forskyvning i retning det franske syn med utstrakt vekt på autonome forsvarskapabiliteter for EU. Årsakene til dette var opplagt flere: De dystre erfaringene fra Balkan-konfliktene, Forfatningsdomstolens avgjørelse av 1994 om tysk militær deltagelse *out-of-area*, samt forventningene om mer aktiv tysk deltagelse innen *high politics* etter gjenforeningen og den påfølgende normalisering av tysk utenrikspolitikk, kan forklare den tyske posisjon.

Generelt vektla den tyske regjering, spesielt forbundskansler Helmut Kohl, at en mer effektiv FUSP var en forutsetning for en reell politisk union (RIIA 1996: 13). Kohl brukte gjentatte ganger sitt klassiske argument om at en politisk union var en garanti for et fortsatt fredelig sameksisterende Europa (ibid.: 1). Samtidig var tysk politikk fortsatt karakterisert ved pragmatisme og realisme, hvilket innebar at man fullt ut innså at utvidet QMV og tettere forsvarssamarbeid til dels var urealistiske mål. Det kan forklare det reduserte ambisjonsnivå Le Gloannec påpekte, illustrert ved uttalelsen ”...*Germans now have something British about them*”<sup>20</sup> – vanligvis ikke noen honnørattest når det gjelder tysk Europa-politikk.

---

<sup>20</sup> Sitat fra den daværende statssekretær i utenriksdepartementet, Hans von Plötz, under en konferanse i etterkant av Amsterdam-toppmøtet.

Ved regjeringsskonferansen innledning var det spesielt to sentrale avvikere fra den tradisjonelle pro-integrasjonslinjen: Gerhard Schröder og Edmund Stoiber (jfr. 3.2); førstnevnte markerte dette særlig i ØMU-spørsmålet, mens Stoiber fra sin post som *Ministerpräsident* i Bayern fremstod som forsvarer for regionenes posisjon i Europa. Forøvrig stod ledere på tvers av det politiske spektrum sammen bak ytterligere politisk integrasjon (Hyde-Price & Jeffery 2001: 697).

#### 4.6.2 Storbritannia og Amsterdam

John Majors overtagelse som statsminister etter Thatcher i 1990 gav håp om en mer samarbeidsvillig britisk holdning i fremtiden. Europa-spørsmålet, spesielt ratifisering av Maastricht-traktaten, ble imidlertid en vedvarende hodepine for Majors regjering i årene etter de konservatives valgseier i 1992,. Regjeringspartiets flertall var i utgangspunktet ikke stort, og krympet stadig grunnet opposisjonsseire i såkalte *by-elections*<sup>21</sup>. Labour stemte konsekvent mot ratifisering, dels fordi de ønsket at britene også skulle delta i det sosiale charter, men primært av partitaktiske hensyn. Britisk partipolitikk er svært polarisert, spesielt sammenlignet med de konsensuspregede politiske systemer i flere europeiske land (jfr. Lijphart 1984), hvilket innebærer en tendens til å opponere for motstandens skyld (Paterson et. al. 1995: 10). Det største problem var allikevel den store gruppe euroskeptikere blant de konservative, også kjent som ”Thatcher-fløyen”, som motsatte seg enhver form for suverenitetsavståelse til Brussel og EU. Regjeringens stadig svakere parlamentariske grunnlag gav økt innflytelse for euroskeptikerne (Grabbe & Hughes 1996: 54). I flere europeiske land ble derfor et maktskifte sett på som ønskelig, og Labours popularitet under dets nye leder Tony Blair samt den voksende misnøye med regjeringen, gjorde at dette skiftet lå i kortene lenge før parlamentsvalget 1. mai 1997.

Den britiske regjering (Majors) konsentrerte seg i stor grad om FUSP ettersom Storbritannia tradisjonelt har hatt en høy profil innen dette felt. Samtidig så man seg

---

<sup>21</sup> Et *by-election* er et valg i en enkeltmannskrets som finner sted utenom de store *general elections* hvor alle underhusrepresentantene er på valg. *By-elections* er et resultat av at den sittende MP faller fra, som regel ved død.

selv som en nødvendig forsvarer av den atlantiske allianses rolle som kjernen i en fremtidig europeisk forsvarsidentitet. Man støttet derfor en videreføring av VEUs dobbeltrolle som både den europeiske pilar i NATO og EUs forsvarsgren. Britene betonte videre klart at EU og VEU måtte forbli separate institusjoner, ikke minst grunnet problematikken rundt organisasjonenes asymmetriske medlemskap, spesielt med tanke på de nøytrale EU-medlemmer.

Holdningen til spørsmålet om den andre og tredje pilars struktur forble uforandret: Den britiske tilnærming var trygt forankret innen den eksisterende interguvernmentale organisering, det vil si at man motsatte seg enhver utvidelse av QMV samt forslaget om konstruktiv avståelse. Britene var generelt mer fokusert på en effektivisering av FUSP fremfor reorganisering av dens struktur. Britene så opplagt på FUSP som en videreføring av EPC; samarbeid mellom nasjonalstater med egne militære styrker og utenrikspolitiske strukturer.

#### **4.6.3 Amsterdam-traktaten**

De formelle forhandlingene varte i femten måneder og kulminerte med Amsterdam-toppmøtet som avsluttet det nederlandske presidentskapet i juni 1997. Selv om forventningene til konkret fremdrift innen utenrikspolitikken var små, ble disse mer omfattende enn mange antok.

Blant de mer sentrale beslutninger var opprettelsen av en *High Representative* for FUSP, et i utgangspunktet fransk forslag som lenge ikke hadde særlig støtte fra andre enn Paris selv. Denne skulle fungere som utenrikspolitisk koordinator for EU, og inngå i en ny troika forøvrig bestående av det til enhver tid sittende presidentskaps utenriksminister og en fremtredende representant for Kommisjonen. Betydningen av denne posten ville i stor grad bli definert av dens første innehaver. Under denne frontfiguren ble en planleggingsenhet vedtatt opprettet, kalt *Policy Planning and Early Warning Unit* (PPEWU), med personell rekruttert fra EU-institusjoner, medlemslandene og VEU. Dennes oppgaver omfatter analysering av ulike politikkalternativer.

Den tidligere nevnte mulighet for konstruktiv avståelse ble også innført. Dette innebærer muligheten for et eller flere medlemsland til å avstå fra en felles posisjon uten å hindre de øvrige i å gå videre. Landene som tar dette alternativet i bruk må akseptere at en gitt beslutning forplikter Unionen, selv om de altså ikke selv har vært med på å vedta denne. Satt på spissen sier Allen (1998: 55) at denne nyvinningen like gjerne kunne kalles destruktiv avståelse ettersom den i realiteten gir en *opt-out* klausul for hvert land innenfor hvert av feltene som dekkes av FUSP. Denne muligheten nyanserer prinsippet om enstemmighet, og utgjør en ny form for fleksibilitet i FUSP. Et medlem kan imidlertid hindre en avstemning etter QMV-prinsippet fra å finne sted (Peterson & Sjursen 1998: 175) på grunn av "*important and stated reasons of national policy*", det vil si spesielt sentrale nasjonale interesser.

Med unntak av dette forble beslutningsstrukturen i hovedsak uforandret i den forstand at enstemmighet fortsatt er det overordnede prinsipp til tross for at traktaten potensielt utvider bruken av flertallsavgjørelser (Cameron 1998: 71). QMV kan tas i bruk på basis av en felles strategi (denne fellesstrategien må dog vedtas enstemmig av Rådet).

Videre ble Petersberg-oppgaver (det vil si humanitære, fredsbevarende og – opprettende operasjoner) inkorporert i traktaten, hvilket styrket linken mellom FUSP og VEU. En mer detaljert tidsplan for integreringen av VEU i EU ble imidlertid forkastet etter motstand fra Storbritannia (samt de tre nye, nøytrale medlemsland).

## 4.7 FUSPs politiske tvilling – CESDP

Mangelen på en klar forsvars- og sikkerhetspolitisk dimensjon ble lenge sett på som den største mangel, og dermed svakhet, ved EUs felles utenrikspolitikk. Den detaljerte og vanskelige diskusjonen om VEUs fremtidige stilling illustrerte hvor ømtålig dette feltet var for flere av medlemslandene. I årene etter Amsterdam-traktaten tok imidlertid en felles politikk – eller i det minste enkelte felles målsetninger – gradvis form innen såkalt *high politics*. Det gryende forsvarssamarbeidet ble etter hvert kjent som ESDP (*European Security and Defence*

*Policy*), etter Helsinki-toppmøtet i desember 1999 omtalt som CEDSP – (*Common osv.*). Årsakene til denne utviklingen er opplagt sammensatte, men et ofte omtalt veiskille fant sted etter det fransk-britiske toppmøtet i St Malo i 1998.

Det hersket lenge utstrakt begrepsforvirring når det gjaldt europeisk forsvarssamarbeid. Før termen ESDP ble innført, snakket man gjerne om ESDI – *European Security and Defence Identity*. Dette virket i mange sammenhenger forvirrende ettersom det fremstår som paradoksalt å koble et klart definert politikkfelt (ala FUSP, ØMU eller EØS) med identitetsbegrepet. Forvirringen forsterkes av at ESDI-begrepet for første gang ble formulert i NATO-sammenheng under organisasjonens toppmøte i Berlin i 1996, som en europeisk forsvarsidentitet innen den nordatlantiske allianse. ESDP-termen ble derfor erstattet av CEDSP for å unngå begrepsforvirringen mellom ESDP og ESDI (se også Knutsen 2001: 227).

#### 4.7.1 St Malo

Dette bilaterale toppmøtet fant sted 3.-4. desember 1998, og regnes som spesielt sentralt ettersom det var første gang Storbritannia ledet an i prosessen mot sterkere europeisk samarbeid innen forsvars- og sikkerhetspolitikk, for ikke å si europeisk integrasjon overhodet. Howorth (2000: 34) refererer til St Malo-prosessen som et markert skifte i britisk sikkerhetspolitikk. Som det er utførlig gjort rede for i 4.2, har britenes forhold til Europa vært preget av skepsis og tilbakeholdenhet. Det kom derfor som en stor overraskelse på flere observatører at Storbritannia, sammen med Frankrike, gikk inn for styrket forsvarssamarbeid i EU-regi. Initiativet var også historisk i den forstand at motsetningene mellom disse to landene tidligere hadde vært den største hindring til et effektivt europeisk utenriks- og forsvarssamarbeid.

Konkret erklærte møtets deklarasjon at:

*”the Union must have the capacity for autonomous action, backed by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises.”*

Dette innebar et ønske om å styrke EUs evne til krisehåndtering, samt fredsbevarende og –skapende operasjoner (Knutsen 2001: 239). Spesielt ordet “autonom” er sentralt her, da det indikerer full selvstendighet for EU til å handle uavhengig av andre, hvilket i praksis betyr NATO og USA. For franskmennene var dette viktig for nettopp å markere selvstendighet i forhold til USA, mens britene var opptatt av at dette ikke stod i noe motsetningsforhold til den transatlantiske allianse overhodet. Deklarasjon var et kompromiss i den forstand at britene støttet en ”militarisering” av EU, mens Frankrike støttet NATOs posisjon angående kollektivt forsvar (ibid). I tillegg annonserte man at VEU skulle integreres i EU, hvilket definitivt indikerte et klart linjeskifte fra britisk side – bare halvannet år tidligere var deres motstand mot en klar tidsplan for dette avgjørende i utarbeidelsen av Amsterdam-traktaten.

#### 4.7.2 Köln 1999

St Malo var i utgangspunktet resultat av en bilateral overenskomst mellom Storbritannia og Frankrike. For å oppnå noen gjennomslagskraft, var man imidlertid avhengig av en multilateralisering av deklarasjonen, som ble godt mottatt allerede under Det europeiske råds møte i Wien bare en uke senere (Knutsen 2001: 243). Under det pågående tyske presidentskapet ble dette fulgt opp, slik at Rådets toppmøte i Köln i juni 1999 kunne utdype forsvars- og sikkerhetssamarbeidet. I mellomtiden hadde man vært gjennom den for Europe nærmest ydmykende Kosovo-krisen, som understreket europeernes militære svakheter og teknologiske underlegenhet sammenlignet med USA. Köln-møtet markerte opptakten til en institusjonell utforming av CESDP med fokus på å skape nye beslutningsstrukturer (Andreani 2000: 81). Dette inkluderte opprettelsen av både en militær komité og militær stab, samt et politisk organ på høyt nivå, kjent som PSC (*Political and Security Committee*). Samtidig ønsket man å gi medlemslandenes forsvarsministre anledning til å møte med utenriksministrene i spesielle tilfeller. Som oppfølging av Amsterdam-traktaten vedtok man en tidsplan for nedleggelse av VEU som resultat av organisasjonens ”innlemmelse” i EU i FUSP-pilaren. For øvrig kopierte møtets sluttrapport flere formuleringer fra St Malo-deklarasjonen, blant annet om ”*capacity for autonomous action*”.



At nettopp Tyskland hadde presidentskapet i denne perioden, kan ha vært viktig for utviklingen av CESDP. Andréani (2000: 94) peker på to grunner til at Tyskland innehar en nøkkelrolle: For det første utgjør landet en motbalanse til Storbritannia og Frankrike, som skiller seg ut som tidligere kolonimakter, nåværende atommakter og faste medlemmer av FNs sikkerhetsråd. Denne motvekten er nødvendig for å skape konsensus i EU, og ikke minst for å opprettholde EUs identitet som en sivil makt. For det andre er det tyske forsvarsbudsjettet fortsatt EUs tredje største, til tross for de kraftige nedskjæringer det siste tiår<sup>22</sup>, og er således en svært viktig ressurs for et europeisk forsvarssamarbeid. Å få Tyskland med ”på laget”, var derfor av stor betydning. Johansen (2001: 5) fremhever at Tyskland i NATO gav like viktige bidrag til fellesforsvaret som Storbritannia gjennom Forbundsrepublikkens konvensjonelle styrke, etterretningsmessige potensial og militærindustrielle kapasitet.

#### 4.7.3 Helsinki 1999

Allerede i tidsrommet mellom Köln og Helsinki falt sentrale brikker i utformingen av FUSP på plass. Som nevnt ble det allerede i 1997 vedtatt at EU skulle utnevne en utenrikspolitisk koordinator, formelt kalt *High Representative for the CFSP*. Denne stillingen ble først besatt 18. oktober 1999, av spanjolen Javier Solana, tidligere generalsekretær i NATO. En drøy måned senere fikk han i tillegg tittelen generalsekretær i VEU, hvilket illustrerte planene om å innlemme organisasjonen i EU. Utnevnelsen av en så merittet politiker var videre en indikasjon på at man ønsket en synlig og høyt profilert representant, noe som var i overensstemmelse med det franske initiativet om opprettelsen av stillingen.

Toppmøtet i den finske hovedstaden som avsluttet finnenes første presidentskap som EU-medlem, utdypet den institusjonelle utforming mer detaljert. Viktigere var imidlertid fastsettelsen av CESDPs *Headline Goal*, det vil si målsetting. Denne fastslo at EU innen 2003 skulle være i stand til, på 60 dagers varsel, å sende ut og

---

<sup>22</sup> Det tyske forsvarsbudsjettet gikk i denne perioden fra å være jevnstort med Storbritannia og Frankrikes til å bli 20% mindre (Andreani 2000: 93)

understøtte en styrke på 60 000 mann i opp til et år. På grunn av behovet for rotasjon, krever dette i praksis trolig en styrke på 180 000 mann (*Financial Times*, 5. mars 2002). Denne styrken skulle være i stand til å gjennomføre alle såkalte Petersberg-oppgaver.

Helsinki-erklæringen fastslo videre at EU ønsket ”å utvikle en selvstendig mekanisme for treffe beslutninger hvor NATO som helhet ikke er involvert...I denne prosessen vil unødvendig duplisering bli unngått, og det innebærer ikke opprettelsen av en europeisk hær.” Selv om EUs selvstendighet i forsvarsspørsmål understrekes, viser den siste siterte linjen at EU tok hensyn til spesielt amerikansk skepsis til CESDP som en konkurrent til NATO. Daværende utenriksminister Madeleine Albright forutsatte allerede året før at CESDP ikke førte til *duplication* (av NATO), *discrimination* (av NATO-land som ikke er EU-medlemmer) eller *decoupling* (større politisk avstand over Atlanteren) (*Financial Times*, 7. desember 1998). Storbritannia var hele tiden påpasselig med å understreke betydningen av de transatlantiske bånd og hindre eventuell misnøye fra amerikansk hold i utformingen av erklæringer om det europeiske forsvarssamarbeid.

#### 4.7.4 Nice 2000 – ”nice results”

Den tredje regjeringsskonferansen (IGC) i løpet av et snaut tiår ble avsluttet med toppmøtet i den franske Middelhavsbyen Nice i desember 2000. Spørsmål knyttet til FUSP/CESDP kom her i skyggen av institusjonelle spørsmål og tilretteleggelse av EUs forestående østutvidelse, og Nice fremstår derfor ikke som noen epokegjørende begivenhet på linje med Maastricht og St Malo innen dette politikkfeltet. Allikevel er Nice-toppmøtet viktig i utviklingen av CESDP ettersom denne ble traktatfestet her, og i traktatens artikkel 17 fastslås det at EU heretter er ansvarlig for unionens sikkerhets- og forsvarspolitik (Knutsen 2001: 250-251); VEU nevnes ikke lenger som integrerende del av EU. Dette var således første gang forsvars- og sikkerhetspolitikk eksplisitt var blitt institusjonalisert i EU. Den tidligere vedtatte PSC (*Political and Security Committee*) ble også traktatfestet, og opererte som et permanent organ fra og med januar 2001. Dette mellomstatlige organet består av ett

---

medlem fra hvert av de femten medlemsland, på ambassadørnivå (RIIA 2001: 2). Komiteens oppgaver inkluderer bl.a. overvåkning av den internasjonale utviklingen og rådgivning til Rådet, videre å koordinere og overvåke diskusjoner innen pilar II, opprettholde dialogen med NATO, samt å ta seg av krisesituasjoner. Militærstaben (EUMS) og –komiteen (EUMC) ble derimot ikke formelt del av Nice-traktaten, selv om arbeidet med disse også ble videreført og deres posisjon styrket.

Som den lett ironiske overskriften *nice results* (kopierte av Wessels 2001) indikerer, gjorde man det som var forventet, uten at det kom noen nye, banebrytende initiativer. Bruken av flertallsavgjørelser i pilar II ble noe utvidet. I tillegg ble artikkel 7 utvidet med en mekanisme for å suspendere en stats stemmerett ved brudd på menneskerettigheter – en illustrasjon av EUs betoning av politisk kondisjonalitet. Dette kan sees som et uttrykk for at unionen fortsatt er seg bevisst imaget som en ”sivil makt”, samtidig som man styrker sin militære kapasitet.

## 4.8 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg sett på Tyskland og Storbritannias til dels svært ulike tilnærminger til europeisk integrasjon. Denne er viktig å ha i bakhodet når de to landenes preferanser og transformasjon i forhold til FUSP og CESDP skal analyseres. Den empiriske gjennomgangen av de store milepælene i det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet har illustrert den gradvise utviklingen frem til gjennombruddet med CESDP ved årtusenskiftet. I de følgende kapitler vil jeg analysere denne utviklingen gjennom fokus på Tyskland og Storbritannias preferanser og innenrikspolitiske forhold, samt forsøke å identifisere trekk som indikerer en *path-dependent* utvikling.

## 5. ANALYSE UT FRA ET INTERGUVERNMENTALT PERSPEKTIV

Interguvernmentalismens hovedantagelse er at nasjonale preferanser forklarer medlemslandenes tilslutning til integrasjon. Det kan være på sin plass å minne om H1 fra kapittel 1:

*Endringer i henholdsvis tyske og britiske preferanser har vært avgjørende for utviklingen av en felles europeisk utenrikspolitikk utformet gjennom mellomstatlige "bargains".*

Det vektlegges her at regjeringskonferansene er de nasjonale regjeringers arena, samt at FUSP gjennom sin mellomstatlige struktur styrker regjeringenes posisjon som de sentrale aktører. Samtidig legges til grunn at aktørene kommer til forhandlingsbordet med ferdige preferanser. Disse preferanser er ikke nødvendigvis gitt på forhånd, men er et resultat av en intern dragkamp mellom hjemlige aktører. Behovet for tilslutning på hjemmebane gjør at de nasjonale regjeringer hele tiden opererer på to nivåer: Det europeiske og det nasjonale.

I dette kapitlet vil jeg drøfte hvordan henholdsvis tysk og britisk Europa-politikk har påvirket utformingen av FUSP på 90-tallet. Dette gjør jeg ved først å diskutere hvorvidt Tyskland har gjennomgått en endring i retning av sterkere selvbevissthet etter 1990, deretter ved å se på begrensningene den britiske regjering har vært underlagt. Deretter ser jeg på i hvilken grad CESDP kan sies å være en naturlig videreføring og styrking av FUSP, og om utviklingen av CESDP gjenspeiler de to landenes makt og preferanser, utfra hypotesen om at endringer i disses preferanser har vært avgjørende for utviklingen.

## 5.1 Har Tyskland revitalisert nasjonale interesser?

Spørsmålsstillingen er opplagt retorisk og ledende – selvsagt eksisterer tyske nasjonale interesser, og det har de alltid gjort. Spørsmålet dreier seg mer om hvorvidt Tyskland igjen tør å fremme disse nettopp som nasjonale interesser, og ikke hele tiden forkledd som europeiske eller universelle interesser. Vi kan derfor ta opp tråden fra kapittel 4 og drøfte hvorvidt det har vokst frem en ny tysk *assertiveness* i årene etter den kalde krigen og gjenforeningen.

Nåværende forbundskansler Gerhard Schröder holdt 11. oktober 2001 en tale til det tyske parlamentet hvor han introduserte en ny tysk utenrikspolitisk tilnærming. Talen fokuserte primært på bruken av tyske militærstyrker utenfor eget territorium, men kan også sees som et uttrykk for en mer generell utenrikspolitisk orientering. Takle (2002) påpeker at talen anses som bevis på Tysklands nye *self-perception* når det gjelder utenrikspolitiske initiativer og aktiviteter. Et av kanslerens poenger var at å ta militært ansvar er viktig for Tysklands fremtidige internasjonale posisjon (Takle 2002: 1). Dette tyder på at flere av begrensningene på tysk utenrikspolitikk i etterkrigstiden har vært gjenstand for revurdering. Samtidig er dette en prosess som har foregått gjennom flere år. Takle (ibid.) ser på denne nyorienteringen for å forklare tysk militærinnsats, men jeg mener den også er fruktbar for å analysere en tysk utenrikspolitisk utvikling som går utover bare forsvarsdimensjonen av det europeiske samarbeidet. Jeg vil derfor ta utgangspunkt i hennes (ibid.) fire mulige forklaringer på internasjonal militærdeltagelse, og bruke disse for å belyse spørsmålet om en ny tysk *assertiveness*.

For det første kan regjeringens politiske farge antas å ha betydning. I så tilfelle burde man kunne se et skifte etter den rød-grønne koalisjonens overtagelse i 1998, etter 16 års høyre-sentrumstyre (CDU/CSU-FDP-koalisjonen). Det synes imidlertid vanskelig å si at regjeringsskiftet markerte en sterk utenrikspolitisk reorientering, heller ikke i EU-sammenheng. På enkelte områder kan det heller virke som om regjeringsmedlemmer, ikke minst kansleren selv, har moderert sine tendenser til utenrikspolitisk *Alleingang*. Fra å være skeptisk til ØMU og sterkt kritisk til den tyske nettobetaling til Unionen, har Schröder blitt en varm tilhenger av dypere

integrasjon, hvilket blant annet kom til uttrykk i hans tale til den europeiske sosialistkongress i Berlin 7. mai 2001. En annen vinkling kan være å fokusere på generasjonsskiftet innen så vel den politiske elite som befolkningen sett under ett. Dagens toppolitikere er de første som tilhører etterkrigsgenerasjonen. Dette gjelder både Gerhard Schröder (SPD) og Joschka Fischer (*die Grünen*). De viktigste tyske utenrikspolitikere i de foregående tiår, Helmut Kohl (CDU) og Hans-Dietrich Genscher (FDP), hadde langt sterkere minner fra krigsårene, og stod for en uforbeholden integrasjonslinje i europeisk sammenheng og for en sterk tilbakeholdenhet i spørsmålet om tysk maktutøvelse internasjonalt, for eksempel i forbindelse med Golfkrigen i 1991. De yngre politikere derimot, ”følte intet behov for å demonstrere en konsekvent dårlig samvittighet på grunn av fortiden...og så ingen grunn til at de skulle be om unnskyldning for at de representerte EUs største og viktigste land”, som Johansen (2001: 9) formulerer det. En vesentlig endring som dog fant sted i perioden 1998-2002, var at tyske militære styrker igjen deltok aktivt i internasjonale operasjoner. Det kan imidlertid ikke sies sikkert at dette ikke ville skjedd dersom Kohl-regjeringen hadde fått fortsette ytterligere en periode. Valgkampen i september 2002 fokuserte i all hovedsak på tysk ikke-deltagelse i forbindelse med spørsmålet om et mulig angrep på Irak, men også dette kan sees på som et uttrykk for en ny tysk *assertiveness* – det ville tidligere vært fullstendig uaktuelt for en tysk forbundskansler å gå ut så kraftig mot landets viktigste allierte, USA.

En tredje, og velkjent, forklaring er at tyskerne har endret sin holdning etter gjenforeningen i 1990, ettersom det kan hevdes at det var først da landet reelt ble en suveren stat. Endringen var uttrykk for et ønske om å opptre som en sentral europeisk makt, for eksempel ved å fremme sine nasjonale interesser mer aktivt. Hvorvidt dette gjenforeningsargumentet har noen reell verdi, er omstridt. I en omfattende studie av tysk utenrikspolitikk etter 1990, konkluderer Rittberger (et al. 2001) med at det ikke har funnet sted noen markant kursendring. Den endring som har funnet sted, er heller et resultat av nye normer, og ikke uttrykk for et mer *assertive* Tyskland. Blant sine mange case-studier vurderer ikke Rittberger FUSP eksplisitt (forfatterne analyserer

imidlertid militære *out-of-area*-operasjoner, utvidelse av QMV i EU og det tyske nettobidraget til EUs budsjett). Til gjengjeld er et av forfatterens funn (ibid.: 323) at Tyskland har intensivert ønsket om å søke innflytelse, spesielt innen *high politics*-feltet. Når det gjelder FUSP, har Tysklands mål vært å styrke, formalisere og institusjonalisere det allerede eksisterende utenrikspolitiske samarbeid i EU, ikke å bruke FUSP til å fremme egne nasjonale preferanser (som eksempelvis Frankrike har vært beskyldt for i flere sammenhenger).

En fjerde og mer sannsynlig forklaring på at tysk utenrikspolitikk kan fremstå som annerledes i dag, er den endrede kontekst man opererer i. Hverken NATO eller EU er det samme som før gjenforeningen, og Tyskland har således vært nødt til å tilpasse seg sine nye omgivelser. Det gryende europeiske forsvarssamarbeid innebærer at medlemmene må være forberedt på å bruke militærmakt utenfor sitt eget territorium. Dette synes som en bedre forklaring på tysk utenrikspolitikk i dag enn forestillingen om et nytt Tyskland søkende etter nasjonal makt. Selv i flere år etter gjenforeningen, var enhver diskusjon om tyske nasjonale interesser tabu (Takle 2002: 8).

### 5.1.1 FUSP og politisk union

Som vist i den historiske gjennomgang i 4.1 har Tyskland hele tiden vært blant de fremste forkjempere for et politisk samarbeid i Europa ved siden av det økonomiske. At det ble en parallell regjeringskonferanse om politisk union og felles utenriks- og sikkerhetspolitikk ved siden av ØMU, skyldtes langt på vei tysk press. Tyskland truet med å nedlegge veto mot ØMU dersom det ikke samtidig ble inngått utstrakt enighet om EPU (Dinan 1999: 137), og var det av de store medlemsland som utvilsomt var mest interessert i å oppnå en avtale. Kohl personlig insisterte på at ØMU ble knyttet til dypere politisk integrasjon, herunder tettere utenrikspolitisk samarbeid. Ledende tyske regjeringsmedlemmer, primært kansler Kohl og utenriksminister Genscher, la ikke skjul på sin ideologiske tilnærming til prosessen. Deres ideologi kan karakteriseres som europeisk føderalisme. Videre knyttet deres geopolitiske strategi tysk og europeisk integrasjon sammen (Moravcsik 1998: 389), selv om begge konsekvent støttet dypere europeisk integrasjon lenge før tysk samling var på

dagsorden. Moravcsik (ibid.: 402) hevder videre at geopolitiske hensyn bestemte den tyske holdning til utenrikspolitisk samarbeid fordi dette var et felt uten klare og sikre økonomiske implikasjoner, i motsetning til tilfelle for ØMU.

Ettersom tysk utenrikspolitikk i etterkrigstiden har vært knyttet til et multilateralt rammeverk, kan formaliseringen av det utenrikspolitiske samarbeid i EU sees som gjennomslag for tyske preferanser. På den annen side skulle man forvente at Tyskland som EUs største og tyngste medlemsland fikk gjennomslag for sine synspunkter på den institusjonelle utformingen av FUSP. Dette kan ikke sies å ha vært tilfelle. Tyskland ønsket i utgangspunktet en langt mer overnasjonal FUSP etter mønster fra det økonomiske samarbeid i pilar I, herunder større bruk av QMV, integrering av VEU, samt en sterk rolle for Kommisjonen. Dette ble i beskjeden grad vedtatt i hverken Maastricht eller Amsterdam. Det var i større grad det franske og britiske syn som ble gjenspeilet i traktaten. Moravcsik (1998) påpeker at den som har størst interesse av å få i stand en avtale, også må være forberedt på å måtte bevege seg lengst fra sin opprinnelige posisjon for i det hele tatt få en overenskomst. Dette synes i stor grad å være beskrivende for Tysklands begrensede gjennomslagskraft. Her kan det være relevant å sammenligne med den parallelle regjeringskonferanse om ØMU, som ikke på samme måte var et tysk prosjekt i utgangspunktet. Her var åpenbart andre, spesielt Frankrike, mest interessert i en avtale, hvilket styrket den tyske forhandlingsposisjon. Tyskland fikk da også gjennomslag på nesten samtlige punkter i utformingen av ØMU (uavhengig, sterk sentralbank osv.).

Når det gjaldt det mer ømtålige spørsmål om VEUs rolle i forsvars- og sikkerhetssammenheng, inntok Tyskland en mer forsiktig holdning. VEU ble revitalisert i 1983, men var fortsatt en langt på vei sovende organisasjon. Grunnet sin avhengighet av USA og NATO for landets sikkerhet fulgte ikke Tyskland sin europeiske linje fullt ut her, men inntok en kompromissposisjon mellom de som ønsket VEU underordnet henholdsvis NATO og EU: Tyskerne foretrakk VEU som et bindeledd mellom de to øvrige organisasjoner. Til tross for at dette synet bryter noe med landets sterkt integrasjonsvennlige holdning til andre spørsmål, er dette lett å se



som en fortsettelse av tysk etterkrigspolitikk. Landets sentrale og utsatte geografiske posisjon i den kalde krigs frontlinje har ført til en stor interesse av sterke transatlantiske bånd, hvilket for eksempel ikke deles like sterkt av Frankrike og de fleste øvrige stater på kontinentet<sup>23</sup>. Mange av de lanserte tankene om en mer selvstendig europeisk forsvarskapasitet ble derfor nedtonet av Kohl både overfor *Bundestag* og NATO-toppmøtet i november 1991 (van Wijnbergen 1992: 57). Man kan si at Tysklands mål innen sikkerhetspolitikken har vært å gjøre Frankrike mer ”atlantisk” og Storbritannia mer ”europeisk” orientert. Dette stemmer godt overens med deres kompromisstandpunkt i VEU-spørsmålet.

### 5.1.2 Omkampen i Amsterdam

At FUSP ble vedtatt og traktatfestet i Maastricht, var i seg selv en milepæl.

Tilhengerne av en ytterligere utvidelse og styrking av pilar II, så på TEU som bare starten på prosessen som ville gjøre EU til en førsterangs utenrikspolitisk aktør.

Andre, som Storbritannia, syntes man gjennom Maastricht allerede hadde gått langt nok i å etablere en politisk union. Tysklands offisielle mål før den neste regjeringskonferansen var å inkludere VEU under EU-paraplyen. Dette stod i sterk motsetning til det britiske syn: VEU skulle holdes utenfor EU, og opprettholde sin mellomstatlige struktur. Som nevnt i 4.6.1 har det vært hevdet at Tyskland reduserte sitt ambisjonsnivå da regjeringskonferansen startet, trolig fordi man innså at de politiske realiteter ikke gav grunnlag for en slik utvikling. Blant annet gikk man etter hvert bare inn for en moderat utvidelse av QMV i FUSP, hvilket ville medføre svært begrensede forbedringer (Schmidt 1996: 77). Dette kan også knyttes til Moravcsiks argument om at den som er minst interessert i en avtale, har det sterkeste forhandlingskortet. Tyskerne stod relativt alene om å ønske dypere integrasjon i pilar II, og ettersom det i Amsterdam ikke var noen parallelle forhandlinger av samme

---

<sup>23</sup> Ved siden av Storbritannia og Tyskland regnes tradisjonelt Norge, Danmark og Nederland blant de europeiske NATO-land som er spesielt sterkt knyttet til USA. Det samme kan trolig sies om alliansens nyeste medlemmer fra Sentral- og Øst-Europa.

kaliber som ØMU-spørsmålet i 1990/91, var det begrensede muligheter for en ”hestehandel” mellom ulike politikkområder.

Hvorfor ønsket tyskerne fortsatt dypere integrasjon innen pilar II? Schmidt (ibid.: 79) fremhever at det fortsatt eksisterte et sterkt (selv)kritisk syn på Tysklands evne til å utøve en vellykket utenriks- og sikkerhetspolitikk på selvstendig grunnlag. Det syntes med andre ord ikke grunnlag for å karakterisere tysk utenrikspolitikk som preget av en nyvunnet *assertiveness* slik den er drøftet ovenfor. Fortsatt tysk tilknytning til et stabilt og multilateralt EU var fortsatt viktig. Dette indikeres videre av at det i befolkningen var en nedgang i ”nasjonal stolthet” etter 1990 (referert i Schmidt 1996), selv om man skal være varsom med å tillegge slike meningsmålinger overdreven vekt, spesielt i tysk sammenheng grunnet deres spesielle og problematiske forhold til alle begreper som inkluderer ordet *National*<sup>24</sup>.

Under regjeringskonferansen i 1996/97 fokuserte Tyskland på FUSP, og hadde en ytterligere fordypning av denne som hovedmål (se bl.a. Schmidt 1996, Sjørnsen 1999). I utgangspunktet skulle man derfor anta at en ville oppnå bedre resultater enn hva som faktisk ble tilfelle. Amsterdam-traktaten er imidlertid av flere (bl.a. Sjørnsen 1999: 6) sett på som en seier for atlantistene med Storbritannia i spissen. Man kunne på forhånd skissere tre potensielle utfall av Amsterdam-møtet (Schmidt 1996: 87-88): En ”status quo-pluss”-løsning, som medførte enkelte praktiske forbedringer av TEU, men som var langt fra det tyske ønsket om en reell politisk union. Et andre alternativ var en integrering av VEU i FUSP, og et tredje dannelsen av en ”kjernegruppe” innen sikkerhets- og forsvarspolitikk, noe som ville vært i overensstemmelse med prinsippene i det nevnte Schäuble-Lamars-paper som gikk inn for integrasjon i flere hastigheter. Det endelige utfallet lå nærmest det først skisserte alternativet – med andre ord ikke i nærheten av Tysklands opprinnelige preferanser. Dette skyldtes trolig at de som var minst interessert i noen fordypning av samarbeidet, Storbritannia,

---

<sup>24</sup> Så sent som i 2001 verserte en såkalt *Nationalstolz-debatte* i tunge tyske trykte medier som *Der Spiegel* og *Die Zeit*. Diskusjonen hadde sitt utgangspunkt i spørsmålet om det var legitimt å si at man var stolt over å være tysk.

gjorde alternativ to og tre uoppnåelige; britene ønsket et fortsatt klart skille mellom VEU og FUSP, og en forsvars-*core group* uten britisk deltagelse virket relativt meningsløs.

Kan det tyske ”nederlaget” i Amsterdam forklares utfra en interguvernmental tilnærming? At Tyskland oppriktig ønsket sterkere integrasjon kan neppe betviles; deres reduserte ambisjonsnivå i 1996-97 kan trolig heller tilskrives at tyske myndigheter innså at mulighetene for noe stort gjennombrudd var begrenset. Dette var ikke minst et resultat av at så vel Storbritannia som Frankrike avholdt parlamentsvalg våren 1997, og dermed var svært uvillige til å gi innrømmelser som kunne brukes av deres motstandere i valgkampen. Samtidig så man få tegn til at Tyskland brukte sin nyvunne suverenitet og styrke til å fremme sin posisjon med ekstra tyngde, hvilket ikke tyder på at man i 1997 hadde å gjøre med et Tyskland drevet av en ny *assertiveness*.

Videre hadde Tyskland begrensede pressmidler overfor sine EU-partnere: Den hjemlige opinion var ikke merkbart opptatt av spørsmålet, og den herskende konsensus om Europa-politikken gav ikke grunnlag for å hevde at man trengte et godt forhandlingsresultat for å få det gjennom i Parlamentet.

### 5.1.3 Den tyske kanslers hjemlige posisjon

Forbundskansler Helmut Kohl stod i 1997 på toppen av sin karriere: Han hadde vært kansler i 15 år, og hadde trolig et enda mer personlig grep rundt Tysklands EU-politikk etter at hans mangeårige utenriksminister Hans-Dietrich Genscher ble erstattet av den yngre Klaus Kinkel (FDP) i 1992. Tidligere hadde det funnet sted en stadig kamp mellom de to partilederne Kohl og Genscher om lederskap innen utenrikspolitikken, blant annet fordi deres status som utenrikspolitikere ble ansett å være av betydning for anseelsen blant velgerne. Rollefordelingen mellom Kohl og hans utenriksminister ble således klarere etter Kinkels inntreden (Clemens 1998: 4). Uavhengig av hvem som innehar utenriksministerposten, hevder Cole (1998: 132) at europeisk integrasjon har styrket forbundskanslerens posisjon, og at spesielt Kohls aktivitet i EU-sammenheng har endret relasjonene innen den utøvende makt i hans

favør. Av denne grunn er utenrikspolitikk blitt et felt hvor det er relativt få hjemlige begrensninger på regjeringssjefen. Videre (ibid.: 133) har det over lang tid foregått en rivalisering i Bonn (og senere Berlin) mellom utenriksdepartementet og kanslerens kontor. Denne ble i mange år forsterket av den politiske konkurransen mellom CDU og FDP, ettersom sistnevnte ”koloniserte” utenriksministerposten i flere tiår frem til valget i 1998. Også etter regjeringsskiftet i 1998 har kampen om å ha ansvaret for utenrikspolitikk generelt og europeiske forhold spesielt vært en faktor i forholdet mellom kansler Gerhard Schröder og utenriksminister Joschka Fischer (*Die Welt*, 22. mai 2001, *Financial Times*, 18. oktober 2002).

Dette indikerer at forbundskansleren selv har stor makt i utformingen av nasjonale preferanser, ikke minst på de store EU-toppmøtene. EU-systemet i seg selv skaper trolig et ekstra sterkt kontaktnett mellom medlemslandenes regjeringssjefer på grunn av deres hyppige kontakt. Det er imidlertid spesielle tyske forhold som antas å legge begrensninger på den utøvende makt generelt. I første rekke gjelder det landets føderale struktur, hvor delstatenes (*die Länder*) makt og innflytelse er stor. Deres makt gjelder riktignok primært innenriksforhold, men representanter fra delstatene utgjør nasjonalforsamlingens andrekammer, *Bundesrat*. Denne forsamlingen har derfor ofte hatt ulik politisk farge enn regjeringen, som har sitt maktgrunnlag i førstekammeret *Bundestag*. I sin regjeringstid måtte for eksempel Kohl i mange år forholde seg til et SPD-dominert *Bundesrat*. I tillegg utgjøres tyske regjeringer i regelen av flere partier, hvilket gjør at hensynet til koalisjonspartnere også må tas med i betraktning. Disse potensielle begrensninger på kanslerens handlefrihet oppveies imidlertid langt på vei av konsensusmodellen i det tyske politiske system, som ikke minst har gjort seg gjeldende i Europa-politikken. Denne har gjort at regjeringen har kunnet føle seg relativt trygg på ryggdekningen hjemme i forhandlinger med europeiske partnere. I *Bundestag* ble det eksempelvis opprettet en spesialkomité for Maastricht-forhandlingene. Denne fungerte som en arena hvor opposisjonspartiene i detalj ble informert om forhandlingene, inkludert alle medlemslandenes forhandlingsposisjoner (Maor 1998: 200).

Den tyske forfatningdomstolen har potensielt stor makt ettersom den kan avgjøre hvorvidt ulike utenrikspolitiske vedtak er i strid med den tyske grunnloven. Dette kom klart til uttrykk i ratifiseringen av Maastricht-traktaten (se 4.4.3). Sett under ett, kan imidlertid regjeringen, og da spesielt kansleren, tillegges relativt stor handlefrihet i utformingen av tyske preferanser og interaksjonen med andre EU-land. Ikke minst under Kohls regjeringstid var dette tilfellet, ikke minst på grunn av hans politiske tyngde og hans ideologiske, visjonære og prinsippfaste tilnærming til europeisk integrasjon. Hvorvidt dette også gjelder for hans etterfølger Schröder, er vanskeligere å fastslå. Han har opplagt engasjert seg stadig sterkere i debatten om europeisk integrasjon, men hemmes i utenrikspolitikken generelt av den til tider noe ustabile koalisjonen med miljøpartiet *die Grünen*, til tross for at sistnevntes leder, utenriksminister Fischer, anses blant de varmeste tilhengere av et overnasjonalt EU, også innen utenriks- og sikkerhetspolitikken. Med sine pasifistiske røtter har imidlertid partiet problemer med eventuell opptrapping av de forsvarsbevilgninger som er nødvendige for en effektiv CESDP.

Det er interessant å bruke Putnams (1988: 441-452) teser som forklarer størrelsen av aktørenes *win-set* på det tyske tilfellet. Den første av disse er fordelingen av makt, preferanser og mulige koalisjoner på nasjonalt nivå. Forbundskanslerens sterke stilling innen utenrikspolitikken, samt de tradisjonelt stabile regjeringskoalisjoner, gjør at den tyske regjering har relativt stort handlingsrom i europeiske sammenhenger. Forskjellige interessegrupper er normalt ineffektive og lite aktive innen utenriks- sammenlignet med innenrikspolitikken. Faktor nummer to derimot, landets politiske institusjoner, begrenser den utøvende makts handlefrihet på grunn av den utstrakte grad av *checks and balances* som eksisterer i det tyske politiske system. Som drøftet ovenfor, veies dette imidlertid opp av den tyske konsensus om europeisk integrasjon. Putnams siste punkt (ibid.) vektlegger sjefsforhandlerens strategi, hvilket her vil si primært kansleren selv. Denne kan ha et ambivalent forhold til en sterk støtte hjemmefra: Den gjør det lettere for ham å komme frem til en enighet med hans europeiske kolleger, men svekker samtidig hans forhandlingsposisjon i forhold til de samme forhandlingspartnere. Regjeringssjefen har derfor en sterk interesse i

kollegenes popularitet slik at sistnevnte ikke blir for bundet på deres nasjonale nivå. Dette kan forklare hvorfor Kohl med forventning imøteså de britiske regjeringsskifter i 1990 og 1997, ettersom han i begge tilfeller anså den nye statsminister (henholdsvis Major og Blair) som mindre hemmet av euroskeptiske holdninger<sup>25</sup>.

## 5.2 Storbritannia: De nasjonale interessers høyborg?

Mens Tyskland har hatt et problematisk forhold til begrepet nasjonale interesser, er det knapt noe land som like sterkt fremhever disse som avgjørende for politikkutforming som Storbritannia. Ikke minst i forhold til den euroskeptiske hjemlige opinion betones forsvaret av nasjonale interesser og nasjonal suverenitet sterkt. Da britene i tillegg primært har sett på det økonomiske samarbeid som viktigst, vil man i utgangspunktet forvente at en interguvernmental forklaringsmodell nærmest er skreddersydd for å beskrive den britiske holdning til FUSP. Storbritannia har ved flere anledninger stilt spesielle krav og sogar delvis stilt seg på sidelinjen, illustrert i Maastricht ved deres *opt-out* fra ØMU og det sosiale charter. Hvorfor valgte man da å delta i det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid, og kan dette forklares av den interguvernmentale tilnærming?

En tidligere lansert forklaring er at utenriks- og sikkerhetspolitikken er et felt britene føler et spesielt eierskap til, hvor de har mye å bidra med, og hvor de kan innta en naturlig lederrolle. Samtidig satte britene klare betingelser for deltagelse. Uten en interguvernmental organisering basert på enstemmighet og en opprettholdelse av de sikkerhetspolitiske bånd til USA, var en helhjertet britisk tilslutning utenkelig. Britene har trolig også vurdert aktiv deltagelse for å kunne påvirke prosessen, og forhindre en utvikling i retning av svekkelse av nasjonal suverenitet.

Mot dette kan man innvende at Storbritannia reelt hadde begrenset handlefrihet. Man hadde som nevnt stilt seg utenfor det andre store integrasjonsprosjektet på 90-tallet

---

<sup>25</sup> At Majors overtagelse i 1990 ble ønsket velkommen, mens resten av EU imøteså hans avgang i 1997, skyldes i stor grad hans svekkede hjemlige posisjon i løpet av hans regjeringstid, ikke minst i EU-spørsmål.

(ØMU), og frykten for en ytterligere marginalisering i EU kan ha ført til at man så på FUSP som et siste felt hvor man kunne yte et substansielt bidrag. Antall politikkområder hvor London kunne utøve innflytelse var med andre ord allerede betraktelig redusert (Deutschmann 2001: 73).

### 5.2.1 Britisk minimalisme

Storbritannia var det mest minimalistiske av de to tolv medlemslandene under regjeringskonferansen i 1991 (Laursen 1992: 245). Med dette menes at landet gikk lengst i å favorisere status quo-løsninger, og var minst villig til å ta store skritt i retning av mer integrasjon. Det bør dog tillegges at denne holdningen ble delt av flere når det gjaldt FUSP: Både Irland, Danmark, Portugal og til dels Nederland og Italia delte det britiske synet på utenrikspolitisk samarbeid. Dette kom blant annet til uttrykk gjennom den anglo-italienske felleserklæring om sikkerhet og forsvar 5. oktober 1991, som langt på vei kan sees på som en motvekt mot den fransk-tyske alliansen. Erklæringen anerkjente kun en symbolsk kobling mellom VEU og EU. Spesielt når det gjaldt spørsmålet om forsvarspolitikken var Storbritannia lite innstilt på å gi noe overhodet. I en tale i Underhusets Europa-debatt 20. november 1991 sa statsminister John Major følgende om VEU: *There is no case for making the WEU subordinate to the European Council and we cannot accept any treaty that contains such provisions*''(425). Dette stod i skarp kontrast til ordlyden i det fransk-tyske initiativet om utenriks- og forsvarspolitikken en drøy måned tidligere. Under målsetningene for VEU het det her (*Europe Documents* 1991, referert i Laursen/Vanhoonacker 1992): *''...the subsequent step-by-step building up of the WEU as a component of the Union's defence''*. Denne bastante forhåndsformulering av sine preferanser, stemmer godt overens med en LI-tilnærming, som vektlegger at disse utformes før forhandlingene tar til. Forster (1998: 358) viser imidlertid at preferansene var tett knyttet til regjeringskonferansens gang. Posisjonene ble stadig redefinert, både som et resultat av behovet for å svare på initiativer fra andre medlemsland, rivalisering innad i regjeringen og nødvendigheten av å opprettholde støtte i opinionen.

Grunnet sin skepsis mot overnasjonale institusjonelle løsninger, har britene alltid foretrukket et interguvernmentalt rammeverk for europeisk integrasjon. Med denne forutsetning støttet Storbritannia FUSP, riktignok en svak FUSP hvor statenes suverene stilling ikke ble utfordret. Man så dette som en forlengelse av EPC, som man hadde gode erfaringer med.

Sett i et interguvernmentalt perspektiv, er det lite som tilsier at Storbritannia skulle gi etter på noen vesentlige punkter i forhandlingene om FUSP. Til tross for at man var mer samarbeidsvillig her enn i spørsmålet om ØMU, hvor britisk deltagelse var utelukket, var det ikke spesielt viktig for britene å få til en avtale som gikk noe videre utover det eksisterende uformelle samarbeidet innen EPC. Retorisk fremhevet man særlig beskyttelsen av nasjonal suverenitet som veiledende for Europa-politikken. Forster (ibid.: 359) hevder på den andre siden at dette ikke var noe overordnet britisk mål; viktigere var den tilsynelatende bevaringen av suverenitet, eller satt på spissen: Å skjule tapet av suverenitet.

Flere sider ved det endelige utfall var i overensstemmelse med det britiske forhandlingsutgangspunkt: FUSP inneholdt en fortsatt sterk forpliktelse ovenfor NATO, og bruken av QMV ble begrenset til saker hvor statene enstemmig hadde gått inn for QMV. VEU ble heller ikke integrert i unionen slik mange i den føderale leir ønsket. Det var en generell oppfatning blant observatører at utfallet var en diplomatisk og politisk suksess for John Major (George 1994: 242). Dette til tross var det trolig ikke grunnlag for Majors beskrivelse av forhandlingene som "*game, set and match for Britain*" (Wester 1992: 200); Storbritannia måtte akseptere en referanse i avtalen til et fremtidig felles forsvar. I tillegg var britene i utgangspunktet motstandere av forhandlinger om en politisk union overhodet. Utfallet av regjeringskonferansen om politisk union ble i stor grad utformet av Tyskland og Frankrike, som under hele prosessen tok nye initiativ, og det ville være en overdrivelse å hevde at Major spilte den lederrolle han selv tok hevd på.



### 5.2.2 Britisk two-level game

Putnams modell innebærer som nevnt at regjeringene må engasjere seg i forhandlinger på to ulike nivåer; på både det internasjonale og det innenrikspolitiske med ulike partier og interessegrupper. Mens det kan herske tvil om dette har vært en reell begrensning på tysk deltagelse i FUSP, er det åpenbart at nasjonale forhold har begrenset britiske regjeringers handlingsrom grunnet den til dels euroskeptiske britiske opinion. Innenrikspolitikk er derfor spesielt viktig for å forstå Storbritannias posisjon under regjeringskonferansene i Maastricht og Amsterdam. For den konservative Major-regjeringens del i 1991 var det ikke minst skeptikere i egne rekker (inkludert Majors forgjenger i 10 Downing Street) som skapte problemer. Laursen (1992: 235) påstår at det primært skyldtes innenrikspolitikken at Storbritannia fremstod som det mest minimalistiske EF-medlemmet.

Betydningen av å kunne "selge" forhandlingsresultatet til eget parlament, illustreres klart av Majors nevnte tale i Underhuset 20. november 1991, altså et par uker før sluttforhandlingene i Maastricht. Talen var tydelig beregnet på hjemmepublikum, fremfor alt skeptikere hvis stemmer Major var avhengig av for senere ratifisering. Han la mest vekt på hva regjeringen ikke kunne godta, og understreket at Storbritannia er ulikt de øvrige medlemslandene, at integrasjon ikke er noe mål i seg selv, og at nasjonal suverenitet fortsatt er av grunnleggende betydning. Følgende sitater er illustrerende i så måte (referert i Laursen/Vanhoonacker, 1992).<sup>26</sup>

*"For many of our Community partners the definitions (om union) are not as important as they are for us" (423), "We must not get into the habit of thinking that all European development has to take place through the EC" (425), "Foreign policy...co-operation must not interfere with our ability to take decisions in our own national interests." (427)*

Politiske erklæringer og uttalelser før og etter regjeringskonferansene former og begrenser den fremtidige agendaen, og kan således svekke medlemslandenes kontroll over utviklingen. Sverdrup (2001: 9) sier beslutningsprosessen foregår lenge før og

---

<sup>26</sup> Sidetallene i parentes henviser til hvor i forfatterens bok *The Intergovernmental Conference on Political Union* sitatene er hentet fra.

en stund etter den formelle start og slutt på konferansen, og at det således er vanskelig å identifisere noen klar begynnelse og slutt. John Majors tale kan sees på som et uttrykk for briteres frihet til å utforme nasjonale posisjoner og fremme disse. På den andre siden kan det påpekes at den britiske regjeringen dermed begrenset sin egen handelfrihet og ”bandt den til masten” når de møtte europeiske kolleger under de formelle forhandlingene. Gjennom sine erklæringer begrenset man agendaen – eller i det minste hvor stor del av agendaen man selv kunne delta i.

Regjeringens vanskeligheter med å få avtalen ratifisert i Underhuset var et uttrykk for det polariserte politiske landskap i Storbritannia, som langt på vei er et resultat av valgsystemet som skaper et tilnærmet to-partisystem og vanligvis regjeringer med et solid flertall. Normalt regnes systemet med flertalls- og ettpartiregjeringer som en styrke for den britiske statsminister, som dermed har et større handlingsrom enn for eksempel en tysk regjeringssjef. Dette var imidlertid ikke beskrivende for situasjonen under mesteparten av 90-tallet. Den partipolitiske polariseringen medførte at det ikke fant sted noen konsultasjon og informasjonsutveksling mellom regjering og opposisjon. I skarp kontrast til prosedyren i den tyske nasjonalforsamling (se 5.1.3), nektet den britiske regjeringen å presentere det luxembourgske presidentskapets traktatutkast fra juni 1991 for Underhuset, ut fra begrunnelsen at det ville forstyrre den diplomatiske forhandlingsprosessen (Sverdrup 2001: 11-12). Maor (1998: 187) påpeker at mangelen på et slikt uformelt samarbeid var nær ved å skape parlamentarisk krise i Storbritannia, mens man i Tyskland gjennom et slikt samarbeid fikk et utfall som var akseptabelt for de involverte partiene.

I tillegg til den partipolitiske motstanden, er det flere innenrikspolitiske forhold som bør påpekes for å forklare de spesielle problemene enhver britisk regjering har med å vinne støtte til deltagelse i ulike integrasjonsprosjekter. Den skeptiske offentlige opinion er nevnt, men vel så viktig og uttrykk for samme skepsis er den til dels eurofiendtlige britiske tabloidpressen. Denne nøler ikke med å gi politikere det glatte lag dersom disse oppfattes å ha ”solgt” nasjonal suverenitet og gitt avkall på nasjonale interesser etter press utenfra. Da denne populærpressen, sin middelmådige

kvalitet til tross, har langt større opplagstall enn den tradisjonelle britiske kvalitetspresse, bidrar dem ofte til en snever og polarisert Europa-debatt man ikke finner mange steder på kontinentet.

Videre kan det såkalte *special relationship* til USA (se 4.2 for en problematisering av dette) inkluderes blant faktorene som gjør forholdet til Europa vanskeligere for britene. Mange ledende politikeres naturlige instinkt er å vende seg mot USA for partnerskap, spesielt hvis spørsmålet om tap av nasjonal suverenitet i en europeisk kontekst blir aktuelt. George (1994: 259) sier riktignok at dette er en overdrevet faktor, men at den allikevel ikke bør ignoreres.

Innenrikspolitiske forhold styrte også agendaen under den neste regjeringskonferansen i 1996-97. Ettersom et nytt parlamentsvalg må avholdes innen fem år etter det foregående, var det klart at dette ville finne sted senest mai 1997 – med andre ord i slutfasen av konferansen. Nettopp tidspunktet for valget var problematisk i den forstand at regjeringskonferansen skulle avsluttes under toppmøtet i Amsterdam i juni samme år. Dette innebar for det første at valgtaktiske hensyn kunne forventes å ha innvirkning på den britiske forhandlingsposisjon frem til valget, og for det andre at den nye Labour-regjeringen fikk minimalt med tid til å sette sitt preg på prosessen. Den nederlandske statsminister Wim Kok gav på et tidlig stadium uttrykk for at den britiske valgkampen forstyrret prosessen og skapte usikkerhet (Sverdrup 1998: 22). Det kan dog stilles spørsmålstegn ved om forskjellen mellom de to store partier var av særlig betydning i FUSP-spørsmål. Labours politiske (i motsetning til taktiske) motstand mot TEU gjaldt primært spørsmål knyttet til det økonomiske samarbeid i pilar I (ibid.: 62). Tory-regjeringen måtte gjennomføre en smal balansegang: På den ene siden måtte man for all del ikke fremstå som for entusiastisk i forhold til Europa av hensyn til den innflytelsesrike løssalgspresen og den skeptiske opinion, ikke minst blant egne konservative velgere. På den andre siden hadde Labour gradvis overtatt de konservatives posisjon som det mest Europa-vennlige av de to store partiene. De kunne dermed score politiske poenger på regjeringens handlingslammelse i EU dersom regjeringen la seg på en for negativ

linje. Nå ble Europa-spørsmålet til syvende og sist hverken spesielt fremtredende eller avgjørende i den endelige valgkampen: Labour vant etter et valgskred, Tony Blair overtok som statsminister og kunne reise til Amsterdam og gi inntrykk av et mer samarbeidsvillig Storbritannia. At premissene da allerede var lagt i retning av moderate løsninger innen utenriks- og forsvarssamarbeidet, passet han imidlertid trolig godt på det daværende tidspunkt.

Britenes *win-set* innen FUSP har vært mindre enn for de fleste andre medlemslandene. Ifølge Putnam (1988: 442) er dette blant annet avhengig av fordelingen av makt, preferanser og mulige koalisjoner på det nasjonale nivå. Det viste seg at det ble stadig vanskeligere for Major utover på 90-tallet å skape en tilstrekkelig stor koalisjon for sin Europa-politikk, og hans egen maktposisjon ble også svekket. En annen faktor som antas å påvirke størrelsen på aktørenes *win-set*, er landets politiske institusjoner. Mens den tyske maktfordelingen i utgangspunktet begrenser det tyske *win-set*, gjør det britiske systemet som beskrevet ovenfor at begrensningene på den utøvende makt er små. Dette forutsetter imidlertid at det eksisterer en relativt streng disiplin innen regjeringspartiet, hvilket opplagt var mangelvare for den britiske regjering frem til 1997. Etter Tony Blairs overveldende valgseier samme år (og gjenvalg i 2001), har statsministeren igjen fått et solid flertall bak seg. Det er trolig en faktor som forklarer Blairs handlefrihet og fremtredende rolle i EU i forhold til hans forgjenger, ikke minst hans bidrag til CESDP-prosessen etter St Malo. Blairs i utgangspunktet pro-europeiske holdning, som riktignok er av relativt pragmatisk karakter, er en viktig forklaring på Storbritannias nye holdning til forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid. Det er imidlertid mer avgjørende at han, i motsetning til sin forgjenger, har hatt muligheten til å fremme offensive initiativer på den europeiske arena.

Den britiske regjeringens smale *win-set* frem til Blairs overtagelse, kan trolig forklare deler av den relativt moderate utvikling av FUSP, og i enda større grad det europeiske forsvarssamarbeidet under mesteparten av 90-tallet. Putnam (ibid.: 434) beskriver hvordan ett nivå kan utnyttes for å oppnå mål på det andre. Britenes problemer med å

få tilstrekkelig støtte hjemme kunne følgelig brukes som argument for moderate løsninger i EU-sammenheng. Det kan med andre ord være et taktisk trekk å fremheve sitt vanskelige og smale *win-set*. Schneider & Aspinwall (2001: 3) bekrefter dette ved å påpeke at regjeringer med en integrasjonsskeptisk velgermasse i de fleste tilfeller viser seg å være de vanskeligste forhandlingspartnere i mellomstatlige forhandlinger, men samtidig ofte de sterkeste (ibid.: 179). Samtidig var man avhengig av å komme til en overenskomst, ettersom det var en uaktuell problemstilling å hoppe av prosessen (og i ytterste konsekvens melde seg ut av Unionen). Dette stemmer godt overens med Putnams poeng (ibid.: 438) om at fristelsen til å avstå fra deltagelse reduseres dramatisk blant aktører som forventer å møte hverandre igjen.

Den liberale interguvernamentalismens vektlegging av hjemlige forhold som avgjørende for preferansedannelse legger i tillegg stor vekt på ulike private grupper. Disses innflytelse var svært svak, primært fordi utenriks- og sikkerhetspolitikk er et felt private aktører ikke engasjerer seg spesielt i (i motsetning til for eksempel økonomisk integrasjon). Forster (1998: 354) hevder at dette, ifølge LI, skulle tilsi at regjeringen hadde et stort forhandlingsrom. Som vist ovenfor var dette imidlertid langt fra tilfelle, ettersom den politiske opposisjon, både i regjeringspartiet og Labour, var så stor. LIs vekt på private aktørers innflytelse på en stats preferanser synes dermed å være en svakhet ved teoriens anvendelse på FUSP.

### 5.3 CESDP en styrking eller svekkelse av FUSP?

Et velkjent argument sier at for å kunne påberope seg en felles utenrikspolitikk, må man også ha en felles sikkerhets- og forsvarspolitikk, ettersom dette tradisjonelt regnes som de mest sentrale utenrikspolitiske virke- og maktmidler. At dette er en sannhet med modifikasjoner, kan lett illustreres: En stat som Island har intet eget forsvar (dette er som kjent overlatt USA), men få vil hevde at Island dermed ikke har noen utenrikspolitikk. En innvending mot dette igjen er at slike småstater neppe er modellen når EU-ledere ønsker å etablere seg som en sentral global aktør. Det bør uansett fastslås at det er mulig å være en innflytelsesrik utenrikspolitisk aktør uten at man er en sterk militærmakt. Utviklingen i etterkrigstiden har gått i retning av en

mindre vektlegging av rene militære maktmidler. Stalins klassiske spørsmål ”hvor mange divisjoner har han?”, er ikke nødvendigvis det mest relevante for å identifisere utenrikspolitiske aktørers styrke.

Mange har påpekt at utviklingen av forsvarssamarbeidet i EU har styrket nasjonalstatenes posisjon og makt i det europeiske samarbeidet, på bekostning av fellesskapsinstitusjonene representert ved Kommisjonen og Parlamentet. Det er flere indikasjoner på at dette er tilfelle: Medlemslandene (ikke minst Storbritannia og Frankrike, som i stor grad har styrt CESDP-prosessen) har understreket at en forutsetning for et mer integrert forsvarssamarbeid, er at dette er mellomstatlig, det vil si at medlemslandene selv er de tyngste aktørene.

En dreining i retning av mer interguvernmentalt samarbeid betyr ikke nødvendigvis en svekkelse av FUSP som sådan – FUSP er som nevnt i utgangspunktet basert på den interguvernmentale modellen gjennom pilar II i EU. Det er imidlertid to forhold som kan være problematiske: For det første er det en fare for at CESDP ikke bare blir medlemslandenes arena, men de store medlemslandenes. Det vil i realiteten si Frankrike, Storbritannia og Tyskland (i alfabetisk rekkefølge), til en viss grad Italia og Spania, mens det kan være vanskelig for land som Belgia, Irland eller Portugal å få noen innflytelse av betydning. Det finnes ikke noe direkte empirisk belegg for dette, og det kan innvendes at det er de store landene som bestemmer uansett i spørsmål innen pilar II og III, men det er lett å tenke seg at denne tendensen forsterkes ytterligere i spørsmål om militærinnsats, som gjerne er spesielt sensible når det gjelder å ivareta nasjonale preferanser. Youngs (2002: 3) påpeker at de små landene ønsket at CESDP skulle ledes fra Kommisjonen, hvilket illustrerer deres frykt for å bli overkjørt av de store.

For det andre er det fra flere hold hevdet at CESDP undergraver FUSP ved at EUs ”image” som sivilmakt svekkes. Dette er i stor grad de samme som påpeker at EUs fremste utenrikspolitiske virkemidler utøves gjennom ”pilar I-mekanismer”, det vil si gjennom økonomisk politikk som utøves av fellesskapsorganer som Kommisjonen (Smith 1998, Zielonka 1998). At EU ikke identifiseres med tradisjonell *power*

---

*politics* og militærmakt, har også gitt organisasjonen bedre tilgang i flere sammenhenger enn tilfellet er for USA (Youngs 2002: 4). Dette gjelder eksempelvis i forholdet til flere arabiske land og Russland (ibid.). Et siste argument sier CESDP har svekket FUSP som helhet ved at førstnevnte har ført til at EUs utenrikspolitiske koordinator Javier Solanas oppmerksomhet overfor øvrige utenrikspolitiske aktiviteter er redusert. Dette skyldes angivelig at mesteparten av energien brukes på utviklingen av EUs forsvarsdimensjon (Howorth et al 2001: 4).

Youngs (2002) hevder denne skepsisen er overdrevet. Den fremtidige europeiske utrykningsstyrken ERRF (*European Rapid Reaction Force*) vil trolig ikke være stor nok til å påta seg virkelig store operasjoner på egen hånd; det vil med andre ord være snakk om relativt begrensede operasjoner på et lite område<sup>27</sup>. Videre er det ingen tegn til noen økning av EU-landenes forsvarsbudsjetter, som har gjennomgått store kutt i tiåret etter den kalde krigens slutt. I motsetning til USA, hvor terrorangrepene 11. september 2001 har ført til få kritiske røster mot den påfølgende kraftige økning av det amerikanske forsvarsbudsjettet, føler ikke europeerne at deres sikkerhet er truet på en måte som gjør slike økninger akseptable. Prioritering av forsvarsbevilgninger er spesielt vanskelig i valgår, og i en union bestående av 15 stater går det knapt et år uten at det finner sted viktige valg i et av de mest sentrale medlemslandene. Paradoksalt nok sørger den økonomiske og monetære union gjennom sin stabilitetspakt for spenninger i forhold til CESDP ettersom den ytterligere vanskeliggjør budsjettunderskudd (Youngs 2002). Manglende politisk vilje til og mulighetsrom for finansiering av CESDP er således et hinder.

Avslutningsvis er det flere land, deriblant og kanskje først og fremst Tyskland, som er opptatt av at EU skal beholde sin identitet som sivil makt og ikke gi omverdenen inntrykk av at EU har blitt en mer *assertive* makt. I et intervju med den ledende finske avisen *Helsingin Sanomat* påpeker Chris Patten, EUs kommisjonær for

---

<sup>27</sup> Jfr. debatten om en eventuell EU-overtagelse av NATOs rolle i Makedonia vinteren 2002.

eksterne relasjoner, eksplisitt at rollen som global leder innen ”myke” spørsmål er passende for EU (*Helsingin Sanomat*, 5. mars 2002).

### 5.3.1 CESDP og amerikansk militærmakt

Den åpenbare amerikanske militære overlegenhet i forhold til Europa trekkes ofte frem som forklaring på europeernes ønske om å effektivisere og integrere sin forsvars- og sikkerhetspolitikk. Aller tydeligst er gapet når det gjelder teknologiske midler og etterretningsvirksomhet, men også i evnen til å handle raskt og med besluttsomhet. Dette har gitt seg utslag i at EU gjerne sammenlignes med USA, hvilket på dette felt alltid ender i europeernes disfavør. Et velkjent poeng er at europeerne ikke bare bruker mindre enn amerikanerne på forsvar; de får i tillegg langt mindre ”forsvar” ut av hver euro de bruker. Noe annet ville strengt tatt vært sensasjonelt all den tid man i EU fortsatt opererer med 15 separate armeer, flyvåpen, overkommandoer, forsvarsdepartementer og så videre. Min påstand er derfor at dette altfor ofte forstyrrer debatten om utviklingen av en europeisk forsvarskapasitet. Europas underlegne teknologiske kapasitet i forhold til USA er åpenbart et forhold man hverken kan eller bør ignorere, men det hjelper neppe prosessen særlig til stadighet å påpeke at EU aldri kan konkurrere med USA. Dette er da heller ikke målsettingen, og en slik tankegang bærer preg av et status quo- og klassisk maktbalanse-syn med vekt på relativ makt – med andre ord makt i forhold til andre.

Av de mest toneangivende landene er det ingen, med mulig unntak for Frankrike, som gjennom CESDP ønsker å redusere amerikansk engasjement i Europa. Både Storbritannia og Tyskland har gjentatte ganger understreket at det nye forsvarssamarbeidet ikke står i motsetning til eller skal gå på bekostning av amerikansk nærvær, inkludert sikkerhetsgarantien USA står for gjennom NATO.

## 5.4 CESDP resultat av *power politics*?

I henhold til en klassisk realistisk tilnærming til internasjonal politikk, kan FUSP/CESDP sees på som tegn til en mer *assertive*/selvsikker europeisk holdning: Avslutningen av den kalde krigen skapte et maktvakuum i Europa, både grunnet



---

sovjetisk/russisk tilbaketrekning fra Sentral- og Øst-Europa, og tvil om det fremtidige amerikanske nærvær i Vest-Europa. Europeisk interesse av å fylle dette tomrommet, og samtidig balansere USA (som den eneste gjenværende supermakt) globalt, skulle i følge en slik tankerekke ligge bak så vel FUSP og den senere tilkomne CESDP. Få vil imidlertid blindt følge et slikt resonnement. Andre forhold har utvilsomt spilt en stor rolle, og forestillingen om at moderne, vestlige stater i dag primært er opptatt av relativ makt har en begrenset tilhengerskare.

#### 5.4.1 Nasjonale regjeringers arena

På denne bakgrunn kan det synes naturlig å være skeptisk til en interguvernmental tilnærming med dens fokus på nasjonale preferanser som avgjørende for handling. Poenget er imidlertid at disse nasjonale preferanser er i stadig endring, og definitivt er endret sammenlignet med perioden frem til Murens fall hvor sikkerhet til en viss grad ble oppfattet som et nullsum-spørsmål. Selv om ikke ønsket om å bli en militær supermakt har vært drivende for CESDP-prosessen, kan formålet like fullt sies å ha vært ambisjonen om å bli en mer innflytelsesrik aktør med større anseelse og troverdighet så vel globalt som i sine nærområder. Det er derfor ikke nødvendigvis noe motsetningsforhold mellom å distansere seg fra en tradisjonell maktpolitikk-tankegang, og samtidig fremheve nasjonale regjeringer som de ledende aktører og nasjonale preferanser som avgjørende.

Interguvernmentalismens fremste antagelse er som nevnt at de nasjonale regjeringer er de viktigste aktører. EU-samarbeidets pilar II (FUSP, herunder CESDP) er organisert med en mellomstatlig struktur. Denne søylestrukturen kan imidlertid være noe villedende; eksempelvis utøves flere av EUs utenrikspolitiske virkemidler gjennom den overnasjonale pilar I, samt at flere av oppgavene i justis- og politisamarbeidet i den mellomstatlige pilar III også er overført til pilar I. Når det gjelder CESDP, kan det dog være liten tvil om at medlemslandene selv har sittet i førersetet. Prosessen ble i stor grad gjort mulig av overenskomsten mellom den britiske og franske regjering i 1998.

Howorth (2000: 47) sier at EUs interguvernmentale base faktisk styrkes ved at forsvar ”europesiseres” og integreres sterkere i EU-samarbeidet. CESDP kan således også sees som et middel for nasjonalstatene til å styrke sin egen stilling i Unionen, på bekostning av overnasjonale organer som Kommisjonen og Parlamentet, hvis rolle innen utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken er begrenset. Paradoksalt nok kan med andre ord en inkludering av nye politikkfelter i samarbeidet være med på å hindre en ytterligere svekkelse av nasjonalstatenes makt. Dette står i motsetning til oppfatningen om at CESDP styrker overnasjonaliteten i EU og fører Europa nærmere supermaktstatus. Den mellomstatlige strukturen har vært nødvendig for fremgang innen forsvarssektoren, samt passende på det nåværende tidspunktet. Rizzo (2001: 50) mener dette er den eneste måten man kan organisere samarbeidet for å stake ut en vei mot en reell felles europeisk politikk på feltet i fremtiden. Han (ibid.: 51) understreker imidlertid at en ny beslutningsstruktur etter hvert må utarbeides, men poengterer samtidig dilemmaet ved å be unge europeiske soldater risikere livet på bakgrunn av en avgjørelse fattet ved kvalifisert flertall.

#### Bakgrunnen for St Malo

Flere forhold lå til grunn for St Malo-prosessen. For det første hadde Blairs Labour-regjering et langt mer nyansert og konstruktivt syn på europeisk samarbeid enn de foregående konservative regjeringer under Thatcher og Major. Blairs maktovertagelse i 1997 skapte store forventninger blant andre europeiske statsledere. En alternativ forklaring (ref. i Hill/Smith 2000: 196) av St Malo fremhever at aktiv deltagelse i CESDP var et middel for å sikre seg mot britisk marginalisering i EU. Man fryktet dette da Storbritannia som kjent ikke deltok i ØMU, og sannsynligvis ikke ville gjøre det i overskuelig fremtid.

Den nye Labour-regjeringens *Strategic Defence Review* (SDR) fra 1997-98 regnes gjerne som forløperen for den nye britiske linjen. Denne prosessen ble startet med forsvarsminister George Robertson innlegg i Parlamentet kort tid etter regjeringens tiltredelse i mai 1997, og fullført gjennom det endelige *White Paper* i juli 1998. Dette var den første reelle gjennomgang (*review*) av britisk forsvarspolitikken siden 1981. Det

er imidlertid stilt spørsmålstegn ved om SDR var så radikal og banebrytende som det ble gitt inntrykk av, bl.a. av McInnes (1998): Han påpeker (ibid.: 834-35) hvor ”konservativ” denne var, for eksempel var det ingen tegn til skritt nærmere europeiske forsvarsstrukturer, eller til en mer positiv holdning til en eksplisitt forsvarsrolle for EU. En gjennomgang av det nevnte *White Paper* bekrefter dette. Riktignok påpekes det at Storbritannias ”*economic and political future is as part of Europe*” (SDR 1998, kap. 2, avsnitt 18), men allerede i samme avsnitt fremheves NATOs unike posisjon og betydningen av fortsatt amerikansk engasjement i Europa. I fortsettelsen av dette er det primært NATO som omtales som hjørnesteinen i europeisk sikkerhet, og ESDI nevnes kun i konteksten *within* NATO. EU og FUSP nevnes først eksplisitt i avsnittet som innledes med ”*A wide range of other institutions also have major parts to play*” (min understreking) (ibid.: avsnitt 39)<sup>28</sup>. Dette indikerer at SDR ikke var den direkte forløper til den nye britiske holdning til europeisk forsvarssamarbeid. Den nye linjen ble trolig gradvis utformet i løpet av det siste halvåret før St Malo, og presentert av Blair til hans europeiske kolleger under EU-møtet i Portsach, Østerrike i oktober 1998. Det viktigste budskapet her var at spørsmålet om innblanding av EU i forsvarssaker ble droppet fra listen av britiske ”tabuer” (*Economist*, 14. nov. 1998). Et viktig, underforstått tillegg var imidlertid at dette måtte foregå på mellomstatlig grunnlag, uten noen sentral rolle for Kommisjonen.

Erfaringene fra den europeiske utilstrekkelighet under de foregående års Balkan-kriser spilte også utvilsomt en stor rolle. Avhengigheten av amerikansk ledelse, så vel politisk som militært, avslørte FUSP i manges øyne som en papirtiger.

### Tysklands rolle og triumf

Mens fokus gjerne har vært på det britiske linjeskiftet, bør det også understrekes at det europeiske forsvarssamarbeidet ikke hadde vært mulig uten at også tyskerne

---

<sup>28</sup> Referansene her til kapitler og avsnitt skyldes at nettutskriften som er lagt til grunn ikke opererer med sidetall, se [www.mod.uk/issues/sdr/priorities.htm](http://www.mod.uk/issues/sdr/priorities.htm)

hadde endret sin politikk: Opphevelsen av tyske selvpålagte restriksjoner på aktiv militærinnsats *out-of-area* var på mange måter en forutsetning – en europeisk intervensjonsstyrke uten deltagelse fra Unionens største medlemsland var langt fra ønskelig. Samtidig var CESDP et resultat av et kompromiss med Frankrike: For at britene skulle gå inn for en slik ”militarisering” av EU, måtte Frankrike gi sin støtte til NATOs sentrale posisjon i spørsmålet om kollektivt forsvar (Knutson 2001: 239). Dette kan sees på som et resultat av den franske *rapprochement* (tilnærming) til NATO i 1995/96, hvor man gikk inn for et mer åpent og konstruktivt forhold til organisasjonen hvis integrerte militærstruktur landet forlot i 1966 (Cornish 1997: 43). Det britiske linjeskiftet er tidligere gjort utførlig redegjort for, og går kort sagt ut på at man for første gang har støttet opprettelsen av autonome europeiske sikkerhetspolitiske arrangementer.

Tysklands mål kan sies å ha vært å gjøre Frankrike mer ”atlantisk” og Storbritannia mer ”europeisk” orientert. Ved å foreslå europeisering av sikkerhetspolitikken samt bruk av flertallsbeslutninger, har Tyskland forsøkt å utmanøvrere Frankrike og styre dem mot en mer NATO-vennlig posisjon (ibid.: 52). Frankrike har nemlig vært sterkt i mot å gi slipp på kravet om enstemmighet og en mellomstatlig struktur innen sikkerhets- og forsvarspolitikken. Samtidig har tyskerne forsøkt å lokke Storbritannia nærmere EU ved å understreke at dette ikke nødvendigvis går på bekostning av de transatlantiske bånd. Tyskland har således befunnet seg i en mellomposisjon mellom Frankrike og Storbritannia, men de to sistnevnte har hatt til felles at de ikke ønsker å ta i bruk flertallsavgjørelser innen FUSP.

Ut fra dette kan det hevdes at den fransk-britiske overenskomst under St Malo-møtet i 1998 langt på vei var en realisering av tyske ambisjoner om en CESDP uten å bryte de sterke båndene med USA og NATO. Frankrike har gjennom flere år utviklet en mer pragmatisk og positiv holdning til NATO for å kunne styre prosessen innenfra, mens britene har blitt mer CESDP-vennlige for aktivt å kunne være med å forhindre at båndene til USA svekkes dramatisk. For å unngå å bli plassert på sidelinjen i utformingen av sikkerhetsordningene i Europa har de møttes på midten ut fra vidt

forskjellige motiver og utgangspunkt. Den kompromissposisjon de har inntatt er på mange måter sammenfallende med den Tyskland har stått for, med det viktige unntak at britene og franskmennene har gått inn for et forsvarssamarbeid på interguvernmental basis uten utstrakt bruk av flertallsbeslutninger. På dette grunnlaget kan CESDP-prosessen langt på vei sies å være en realisering av tyske preferanser, selv om de ikke har fremstått som ledende i utviklingen. Den største utfordringen for tyskerne ligger ironisk nok i å oppfylle de forpliktelser et slikt forsvarssamarbeid medfører, ettersom det tyske forsvarsbudsjettet har gjennomgått gjentatte kutt det siste tiåret<sup>29</sup>. Heller ikke i de tre årene som er gått siden Köln- og Helsinki-møtene har det vært tegn til politisk vilje til å øke forsvarsbevilgningene, hvilket har medført irritasjon i andre medlemsland. Til gjengjeld lanserte Tyskland i 1999 en omstrukturering av *Bundeswehr*, trolig inspirert av det britiske SDR.

## 5.5 Oppsummering

På bakgrunn av liberal interguvernmental teori har jeg i dette kapitlet søkt å forklare utviklingen av FUSP og CESDP gjennom fokus på Tyskland og Storbritannia. Tradisjonelt har man konsentrert seg om landenes opptreden på toppmøter og i forhandlinger med hverandre. Gjennom å fokusere på innenrikspolitiske, spesielt parlamentariske, forhold i de to landene, mener jeg imidlertid å kunne gi en mer sofistikert forklaring av de to landenes preferanser. LI er ofte kritisert for å fokusere på private gruppers økonomiske interesser ved forklaring av preferansedannelse, og dermed være av mindre relevans ved drøfting av utenriks- og sikkerhetspolitisk integrasjon. Min tilnærming her skiller seg derfor fra Moravcsiks modell i den forstand at jeg har fokusert primært på parti- og parlamentariske forhold, som gir en fruktbar indikasjon på regjeringens handlingsrom og *win-set*.

---

<sup>29</sup> Kuttene i tyske forsvarsbevilninger kom blant annet klart til uttrykk da Tyskland i mars 2002 ikke kunne garantere at landet ville oppfylle forpliktelsene til kjøp av nye transportfly i forbindelse med det europeiske Airbus-prosjektet (*Financial Times*, 13. mars 2002).

Spesielt i det britiske tilfellet har nasjonal politikk vært viktig for kursendringen man foretok før St Malo. Denne kursendringen synes samtidig å ha vært avgjørende for det gjennombrudd St Malo representerte, og som banet veien for vedtakene som ble fattet under Det europeiske Råds møter i Köln og Helsinki i 1999.

Spørsmålet om en revitalisering av tyske nasjonale interesser er for det første satt på spissen, og for det andre vanskelig å gi et entydig svar på. Det virker imidlertid klart at dypere integrasjon innen disse politikkfeltene hadde vært betydelig vanskeligere uten at Tyskland hadde moderert de selvpålagte begrensninger landet har basert sin utenrikspolitikk på etter siste verdenskrig. Den innenrikspolitiske konsensus om Europa-politikken i Tyskland har vært stor og konstant. En ny tysk *assertiveness* kan spores i den forstand at landet har normalisert sin utenrikspolitikk, spesielt i forhold til aktiv militærinnsats i fredbevarende og –skapende operasjoner. Samtidig har dette ikke gitt seg nevneverdig utslag ved at man har opptrådt mer egenrådig (*Alleingang*) i forhold til de øvrige EU-land – Tyskland fremstår fortsatt som lokomotivet for dypere integrasjon og sterkere innslag av overnasjonale løsninger.

Jeg har i tillegg stilt spørsmålstegn ved hvorvidt de senere års fokus på CESDP har vært ødeleggende på EUs øvrige utenrikspolitiske aktivitet. Det er indikasjoner som kan tyde på dette, men samtidig er det en utbredt oppfatning at en effektiv FUSP vanskelig lar seg realisere uten en fungerende CESDP. Bekymringen om at CESDP styrker de store landenes posisjon i EU, synes imidlertid berettiget.

## 6. ANALYSE UT FRA ET INSTITUSJONELT PERSPEKTIV

En institusjonell tilnærming basert på sti-avhengighet og en *logic of appropriateness* fokuserer ikke i samme grad på de nasjonale regjeringer, selv om disse langt på vei anerkjennes som de viktigste aktører. Utgangspunktet er, som formulert i H2:

*Utviklingen av en felles europeisk utenrikspolitikk er et resultat av bånd og føringer fra tidligere vedtak og det daglige samarbeid, det vil si en path-dependency, samt overnasjonale aktørers rolle.*

De preferanser et land har i utgangspunktet, blir moderert eller lagt lokk på (jfr. Schimmelfennig 2001) ved at man blir bundet av prosessen i seg selv. I motsetning til interguvernamentalismen vektlegges ikke de siste forhandlinger ved toppmøtene. Dette kan ved første øyekast synes uforenelig med den tidligere redegjørelsen, som jo i stor grad nettopp fokuserer på slike toppmøter. På den annen side kan disse toppmøtene betraktes som ren formalisering av allerede etablerte, uformelle praksiser.

Det er imidlertid et betydelig problem at denne formen for integrasjon kan være svært vanskelig å avdekke. Det er eksempelvis langt lettere å peke på at en overenskomst mellom gitte stater på et gitt tidspunkt påvirket utviklingen, enn å dokumentere at en jevnlig, institusjonell påvirkning har funnet sted. Dette forhold gjør det ikke mindre viktig å ta høyde for at det ligger en fare i overdrevet fokus på toppmøter og de store medlemslandenes posisjon – nettopp fordi et slikt interguvernmentalt perspektiv ofte er en mer "lettvin" løsning enn å hevde at mer usynlige, institusjonelle forhold spiller inn.

Kapittel 6 vil først vurdere om FUSP i seg selv er en naturlig forlengelse av EPC, deretter om Tyskland og Storbritannia er så sterkt preget av årelangt samarbeid og institusjonalisering at det i realiteten er en overordnet, *path-dependent* utvikling som ligger til grunn for utviklingen av det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet. I

fortsettelsen av dette diskuterer jeg FUSP slik det har vist seg i praksis det siste tiåret, og problematiserer forestillingen om at EU har vært en svak internasjonal aktør. Jeg vil videre drøfte hvorvidt forsvars- og militærsamarbeidet også er avhengig av en sterk institusjonell forankring, og om dette er uttrykk for en utvikling som ikke nødvendigvis kan tilskrives forhold i det ene eller andre EU-land.

## 6.1 Fra EPC til FUSP: Veien trukket opp?

FUSP etter Maastricht skiller seg ikke nødvendigvis nevneverdig fra den løsere koordinering som fant sted under EPC, og som hadde utviklet seg gradvis gjennom tyve år. Smith (2001) beskriver i sin artikkel *The Legalization of EU Foreign Policy* legalisering av den felles utenrikspolitikk som en prosess hvor regler eller adferdsstandarder blir klargjort. Dette kan foregå gjennom det han henholdsvis kaller traktatlov eller ”vanelov”. EPC eksisterte etter sistnevnte form: Samarbeidet fungerte på grunnlag av uskrevne regler som ble oppfattet som moralsk bindende (ibid.: 88). Man kan operere med fire K-er for å beskrive innholdet i EPC: Konfidensialitet, Konsensus, Konsultasjon og Kompromiss. Gjennom Enhetsakten (SEA) ble denne ”vaneloven” traktatfestet, selv om den i realiteten bare kodifiserte eksisterende praksis. Det samme kan delvis sies om Maastricht-traktaten, som opprettet FUSP. Forskjellen i forhold til EPC ligger blant annet i at FUSP krever en sterkere forpliktelse til en felles politikk, ordet skal benyttes gjentatte ganger ved beskrivelse av medlemslandenes plikter, mens det tidligere gjerne ble brukt formuleringer som skal bestrebe seg for (ibid.: 96). Videre indikerer ordet ”felles” en sterkere forpliktelse enn begrepene ”konsultasjon” og ”samarbeid”, som er karakteriserende for EPC. Smith understreker at mellomstatlige forhandlinger spiller den viktigste rollen når samarbeidet traktatfestes, men at dette hadde vært umulig uten årelangt dag-til-dag samarbeid hvor man kommer frem til en felles forståelse. Gjennom å ta høyde for at FUSP er et resultat av disse to ulike prosedyrene, kan hans tilnærming klargjøre sammenhengen mellom toppmøtene (*end-games*) og den inkrementelle utviklingen som foregår gjennom det daglige samarbeidet. Europeisk integrasjon kan, slik EPC illustrerte, finne sted ved hjelp av jevnlig mellomstatlig interaksjon, ikke



bare på grunnlag av forhandlinger på toppmøter eller regjeringskonferanser. Denne sammenhengen er vesentlig for å forstå europeisk samarbeid, og fungerer som brobygger mellom de to i utgangspunktet forskjellige teoretiske retninger jeg har benyttet. Nye regler, som utvilsomt også er et resultat av forhandlinger og dragkamper mellom medlemslandene, må hele tiden være sensitive overfor de eksisterende. Når en vane eller regel først har overlevd, begrenses antall alternative løsninger ettersom disse som nevnt må dannes i overensstemmelse med tidligere prosedyre. Gjennom fokus på å utvide samarbeidet innen de eksisterende omgivelser, har EU styrt unna den overordnede, men ofte overdrevne, debatten mellom interguvernmentalisme og overnasjonalitet.

Legalisering, som foregikk gjennom opprettelsen av FUSP, forsterket *path-dependency*-tendensen ved at det ble etablert et eksplisitt legalt rammeverk som det utenrikspolitiske samarbeidet ville fortsette å utvikle seg innen (ibid.: 94). Ettersom man fikk bestemte, formelle adferdsstandarder, ble samarbeidet definitivt institusjonalisert.

#### 6.1.1 Regjeringskonferanse utenfor medlemslandenes kontroll

Den institusjonelle tilnærmings forklaringskraft antydes ved at regjeringskonferansen forut for Amsterdam i 1996-97 var et direkte resultat av den forrige konferanse, som munnet ut i Maastricht-traktaten. Misnøye med utfallet av denne blant de mest integrasjonsvillige landene, deriblant Tyskland, førte til at bestemmelsen om en ny forhandlingsrunde ble inkorporert i selve traktatteksten i TEU. Amsterdam-prosessen ble derfor referert til som både ”revisjonskonferansen” (av Maastricht), eller simpelthen Maastricht II. Det var sogar i stor grad bestemt hva som skulle diskuteres under den neste konferansen; artikkel J.4 og J.10 i TEU fastslo at henholdsvis forholdet til VEU og behovet for tillegg til vedtaket om FUSP skulle behandles. En tilsvarende sammenheng finner man for øvrig også mellom Amsterdam- og Nice-traktaten; regjeringskonferansen i 2000 skulle i stor grad ta seg av de såkalte *Amsterdam leftovers* (Sverdrup 01: 7) – det vil si spørsmål man ikke fant noen løsning på i Amsterdam. Dette dreide seg imidlertid hovedsakelig om institusjonelle forhold, eksempelvis fordelingen av stemmer i Unionsrådet etter de sentral- og øst-

europiske landenes forventede inntreden. Et HI-perspektiv forutser langt på vei en slik utvikling: Det eksisterer en egen dynamikk hvor avtaler og politiske prosesser blir gjenstand for stadige revisjoner, hvilket er et resultat av generelle mekanismer som kan knyttes opp til ny-funksjonalismens spillover-begrep. Forster (1998: 363) betegner dette som et klart eksempel på såkalt *forward linkage*: Kompromisset i Maastricht-traktaten var delvis et resultat av enigheten om å gjenoppta forhandlingene på et senere tidspunkt. Det er med andre ord tvilsomt om Storbritannia hadde fått såpass gjennomslag i utformingen av FUSP i Maastricht som man fikk, dersom ikke Tyskland og andre integrasjonsvillige land hadde fått nedfelt at det skulle tas opp til ny vurdering innen fem år. Som eksempel på svak *forward linkage* (ibid.) nevnes den løse formuleringen om felles forsvar, "*which might in time lead to a common defence* (Art. J.4.6.).

I Maastricht-traktaten ble følgende fastslått:

*"A conference of representatives of the governments of the member states shall be convened in 1996 to examine those provisions of this treaty for which revision is provided" (TEU 1991: title V, article N).*

Allerede i traktatteksten ble altså en revisjonskonferanse forespeilet å finne sted i 1996, og den langvarige regjeringskonferansen ble formelt åpnet i Torino i mars samme år. FUSP ble automatisk en del av agendaen da det her var flere forhold som krevde ytterligere avklaringer etter Maastricht. På denne bakgrunn kan det hevdes at regjeringene delvis mistet kontrollen over agendasetting og timing, selv om det ikke kan underslås at regjeringskonferansen hovedsakelig er de nasjonale regjeringers arena. Det var da også disse som bestemte at en ny regjeringskonferanse skulle holdes i løpet av fem år. Allikevel bar Amsterdam-prosessen på mange måter mer preg av å være et pliktløp enn tilfelle var i 1991, og var i motsetning til sistnevnte ikke drevet av overordnede formål tilsvarende etableringen av politisk og/eller monetær union.

Til tross for den opplagte koblingen mellom Maastricht og Amsterdam, var premissene for å starte en ny regjeringskonferanse i stor grad endret i mellomtiden.

På grunn av den trege og vanskelige ratifikasjonsprosessen etter Maastricht, hadde medlemslandene liten erfaring om hvordan FUSP fungerte i praksis. Til gjengjeld hadde man til fulle erfart hvordan samarbeidet ikke fungerte gjennom håndteringen av den gryende krigen i Jugoslavia, som etter hvert utviklet seg til den blodigste konflikten i Europa etter den andre verdenskrig. EUs manglende evne til handling gav grobunn for det i 4.5 beskrevne *Capabilities-Expectations Gap*, som bidro til at 1996-97-konferansen fant sted i en annen kontekst preget av langt større nøkternhet. Den til dels storslåtte retorikken fra fem år tidligere var fraværende. De beskjedne resultatene i Amsterdam var dermed ikke bare et resultat av selve toppmøtet, men også av utviklingen i perioden 1991-96. Dette kan også sies å ha gjort sitt til at prosessen langt på vei foregikk utenfor medlemslandenes kontroll (såfremt man ikke gjør et poeng av at landene selv var skyldige i den trege ratifiseringen av TEU, som imidlertid langt på vei kan tillegges en kritisk hjemlig opposisjon/opinion). Medlemslandenes manglende kontroll over regjeringskonferansen har nær sammenheng med Piersons (1996) teori om hvordan landenes kontroll over integrasjonsprosessen som helhet svekkes. Han opererer i tillegg med uforutsette konsekvenser av tidligere beslutninger, som igjen er delvis et resultat av politikernes begrensede tidshorisont. Hovedproblemet med FUSP var imidlertid at den ikke fikk tid til å sette spor grunnet det korte tidsrommet mellom TEUs endelige ratifikasjon og den såkalte revisjonskonferansen. Pierson (ibid.) mener også overnasjonale institusjoners autonomi svekker statenes kontroll. FUSPs mellomstatlige beslutningsstruktur, samt fraværet av en sterk rolle for organer som Kommisjonen og EP, gjør trolig at dette i mindre grad er tilfelle innen det utenrikspolitiske samarbeidet. Man skal likevel ikke undervurdere muligheten for at nasjonale aktører ”brüsseliseres” gjennom sitt permanente samvirke med representanter fra øvrige EU-land. Dette kan ikke minst forventes å finne sted i den nyopprettede politiske sikkerhetskomitéen, PSC.

De gjentatte fransk-tyske fellesskriv i løpet av prosessen sies å ha formet den videre utviklingen, og samtidig forpliktet tyskerne til å følge en sterkt integrasjonsvennlig linje ettersom de gikk så tydelig, og offentlig, ut med sine posisjoner. Spesielt

forhenværende forbundskansler Kohls gjentatte uttalelser om at fortsatt integrasjon er et spørsmål om krig eller fred i Europa (se bl.a. Johansen 2001: 9) viser at man bandt seg til et veivalg – fra mindre til mer integrasjon. Dette kan sees som et uttrykk for de store landenes sterke innflytelse innen utviklingen av EU, men samtidig utgjør de fransk-tyske relasjonene trolig det sterkest institusjonaliserte bilaterale forhold i verden. Institusjonaliseringen av forholdet viser seg tydeligst gjennom de regelmessige, halvårlige møtene mellom de to landenes stats- og regjeringssjefer, hvilket ble nedfelt allerede i Elysée-pakten i 1963. Til tross for at det til tider har vært åpenbare meningsforskjeller mellom Paris og Bonn/Berlin, har det vært vanskelig for nye ledere å svekke det etablerte forholdet.

#### Tysk kontinuitet?

Den realistiske forståelse av normalisering innebærer at man fører en politikk på grunnlag av rasjonell beslutningstaking. På den andre side kan normaliseringsbegrepet knyttes til politikkjustering i henhold til de til enhver tid gjeldende politiske normer og idealer (Hyde-Price & Jeffery 2001: 690-1). Når det i flere sammenhenger har blitt snakket om en normalisering av tysk utenrikspolitikk, tenker man imidlertid på at tysk utenrikspolitikk har endret seg til å bli mer lik den andre land, eksempelvis Storbritannia og Frankrike, fører – med andre ord ”normal” – hvilket blant annet innebærer at bruk av militærmakt ikke lenger er et nasjonalt tabu. Det innebærer at politikken utformes på grunnlag av nasjonale preferanser og egen maktposisjon, i motsetning til tysk etterkrigspolitikkens sterke selvpålagte restriksjoner i form av restriksjoner på fremming av nasjonale preferanser. Alt dette anses som et resultat av den kalde krigens slutt, den tyske samlingen og gjenvunne uavhengighet i forhold til seierherrene fra andre verdenskrig. Andre vil hevde at nettopp den sterke bindingen til et multilateralt rammeverk, hvorav EU-medlemskapet og –identiteten i den tyske politiske elite fremstår som grunnpilaren, har hindret en slik utvikling som teoretisk sett kunne vært mulig. Tyskland har bundet seg til en linje – *path* – som gjør en slik snuoperasjon uaktuell.

Det synes å være grunnlag for å hevde at gjenforeningen markerte en kontinuitet/fortsettelse av vesttysk etterkrigspolitikk ved at man fortsatte å forplikte seg til internasjonalt (spesielt europeisk) samarbeid for å berolige andre europeiske stater. Multilaterale forpliktelser og sterk vekt på ikke-militære instrumenter var viktige prinsipper for den utvidede Forbundsrepublikken (Müller 1992: 129), hvilket er en klar fortsettelse av Vest-Tysklands utenrikspolitikk før 1990. Hedetoft (1998: 7) påpeker at en radikal kursendring i retning av mer realistisk orientert adferd aldri var et seriøst alternativ for makteliten i Bonn, uten at man dermed legger skjul på at man ønsker en spesiell plass i Europa ut fra landets størrelse så vel økonomisk som befolkningsmessig. Flere har også pekt på svakhetene ved å sammenligne situasjonen etter den kalde krigen med forholdene i det multipolare Europa før verdenskrigene: statenes gjensidige avhengighet gjennom transnasjonale relasjoner og tette økonomiske bånd knytter Tyskland til det internasjonale system slik at kontinuitet er både mer fornuftig og sannsynlig enn omleggingen i maktorientert retning skissert ovenfor (Peters 2001: 19-21). I tillegg er USAs innflytelse globalt fortsatt så sterk at unipolaritet trolig er en mer dekkende betegnelse enn multipolaritet (Rittberger et al. 2001: 63). Begrensningene dette systemet legger på staters handlefrihet vanskeliggjør en eventuell endring i tysk utenrikspolitikk i mer pågående retning.

Hyde-Price & Jeffery (2001: 696) hevder imidlertid at kontinuitet er en villedende karakteristikk av tysk politikk etter gjenforeningen. De påpeker at spørsmålet om kontinuitet/endring ikke kan besvares ut fra en analyse av tysk politikk i de første årene etter 1990 (for eksempel til og med Maastricht), men at dette må vurderes over en periode på flere år. Det er bl.a. først et tiår senere at flere av de tungtveiende beslutninger fra tidlig 90-tall realiseres – ØMU, FUSP samt utvidelse østover. Endringer i tyske preferanser er ikke nødvendigvis et resultat av rasjonelle overveininger og endrede maktforhold i de nye geopolitiske omgivelser, men kan anses som en refleksjon av de normative forpliktelser til multilateralt samarbeid (ibid.: 704). I tillegg peker eksempelvis tysk militær engasjement utenfor NATOs

territorium og spørsmålet rundt Tysklands rolle som nettobidragssyter til EU<sup>30</sup> i retning av en nyorientering i Tysklands forhold til verden og sine naboland.

#### Britene "sosialisert"?

Oppfatningen om at det fransk-britiske utspill i St Malo i 1998 om å styrke EUs militære dimensjon var et markant skille i britisk Europa-politikk, kan problematiseres. Det er åpenbart at den nye britiske holdningen til CESDP markerte et brudd med Thatcher- og Major-regjeringenes linje, men hvorvidt dette utelukkende var et resultat av Labour-regjeringens innmarsj i Whitehall, er ikke gitt. Man kan tvert i mot, satt på spissen, hevde at St Malo var uttrykk for en kontinuitet i Storbritannias forhold til Europa – i den forstand at det er normalt at Storbritannia følger etter sine europeiske partnere og slutter seg til ulike prosjekter og initiativer, riktignok en stund etter at forslagene for første gang er lagt på bordet. For det første gjaldt det selve medlemskapet i organisasjonen: Britene kom som kjent først med i 1973, seksten år etter underskrivingen av Roma-traktaten; de var skeptiske til regjeringskonferansen på 80-tallet som munnet ut i Enhetsakten, men var etter hvert en aktiv deltager og satte sitt preg på det endelige utfallet; Storbritannia fikk *opt-out* fra Maastricht-traktatens sosiale charter, men sluttet seg til denne seks år senere; landet er heller ikke med i ØMU, som de fleste briter tror (om ikke på det nåværende tidspunkt ønsker) man før eller siden blir med i. Så også når det gjelder sikkerhets- og forsvarssamarbeid: Dette er et felt hvor det med ujevne mellomrom siden EFs dannelse har kommet forslag til dypere integrasjon fra de fleste av de øvrige medlemsland – og nå kommer altså britene etter. Man kan også hevde at britenes mål er uforandret: Å opprettholde NATO som den viktigste sikkerhetspolitiske aktør i Europa, samt amerikansk nærvær i verdensdelen. For å nå dette målet benytter britene nå kun nye virkemidler. Mæland (2002) resonnerer etter noen av de samme linjer når han konkluderer med at det tilsynelatende britiske linjeskiftet egentlig er et uttrykk for kontinuitet. Andre har også argumentert imot den utbrede oppfatning at St Malo

---

<sup>30</sup> Tyskere bruker gjerne uttrykket *der Zahlmeister Europas* for å illustrere landets store nettobidrag til EU.

---

innebærer noe markant skifte, men at det heller er uttrykk for en pragmatisk tilpasning for å styrke den atlantiske alliansen (Deutschmann 2001, Nilson 2000).

Britenes reorientering i forhold til FUSP/CESDP er imidlertid ikke nødvendigvis uttrykk for en bevisst og overveid handling fra britisk side. Gjennom årelang deltagelse i europeiske institusjoner er man trolig ”sosialisert” gjennom det daglige samarbeidet, slik at ulike samarbeidsformer ikke fremstår like uaktuelle som de gjorde ved første øyekast. Forster (1998: 356) hevder blant annet at den britiske utøvende makt ikke er så fristilt som man kan få inntrykk av: Den historiske konteksten man opererer innen, samt føringer fra tidligere vedtak, binder landets (og ethvert medlemslands) spillerom. Den store troen på regjeringers frihet til å inngå kompromisser og uavhengige rolle, synes å være en av interguvernmentalismens mest åpenbare svakheter. Når en samarbeidsordning først er etablert, begrenses antall alternative løsninger. For å få gjennomslag, må man til dels knytte sine argumenter til etablerte normer og tidligere vedtak (jfr. Smith 2001). Storbritannia kunne med andre ord ikke fortsette sin gamle linje med å motsette seg ethvert europeisk forsvarssamarbeid av hensyn til landets overordnede målsetting om å bevare den transatlantiske alliansen. Nettopp for å ivareta dette målet, og som et resultat av langvarig, daglig EU-samarbeid, samt konteksten man befant seg i, justerte britene sin politikk.

Generelt synes det som om sosialiseringsprosessen alle medlemslandene i EU er en del av, fører til en ikke ubetydelig grad av sensitivitet ovenfor andres preferanser, samt en form for konsultasjonsrefleks. Det er ikke likegyldig hva ens nærmeste samarbeidspartnere mener, og denne konsultasjonsrefleksjonen er ikke minst et resultat av den hyppige personlige kontakten som finner sted mellom kolleger på ministernivå. Sedelmeier (1998: 163-64) påpeker hvordan de sentral- og østeuropeiske søkerlandenes deltagelse i politisk dialog-forumet og delvise inkludering i FUSP, fører til en sosialiseringsprosess som fører til at EU former søkerlandenes utenrikspolitikk.

## 6.2 Kommisjonens rolle som *path-finder*

Kommisjonen er den av Unionens institusjoner som fremfor noen fremstår som representanten for det daglige samarbeidet. Mens ethvert medlemsland, inkludert de som normalt anses som de mest integrasjonsvennlige, fra tid til annen setter nasjonale særinteresser i høysetet og motsetter seg integrasjon på spesifikke områder, er det Kommisjonens oppgave til enhver tid å ivareta interessene til EU i sin helhet. Dens oppgave er å fremme forslag som kan skyte fart i integrasjonsprosessen, samt implementere vedtak som allerede er fattet. Kommisjonens medlemmer forventes å skulle arbeide som representanter for hele Unionen, ikke primært for deres hjemland. Denne uavhengigheten eksisterer til tross for at sammensetningen av Kommisjonen baserer seg på at medlemslandene er Unionens konstituerende enheter, ettersom alle har minst ett medlem i EUs utøvende makt. Dette er bare et av mange forhold som skiller Kommisjonen fra tradisjonelle nasjonale regjeringer<sup>31</sup>.

FUSP er definitivt ikke det av Unionens politikkkfelt hvor Kommisjonen er tillagt størst betydning og innflytelse. Det er først og fremst gjennom det økonomiske samarbeidet i pilar I at Kommisjonen utøver sin formelle makt. Kommisjonen har på mange måter vært tvunget til å bruke mer tid og energi på å sikre og øke sin egen innflytelse i FUSP fremfor å delta i og påvirke politikktutforming (Sedelmeier 1998: 185). Like fullt er det interessant å se nærmere på hvordan Kommisjonen har jobbet med spørsmål knyttet til FUSP – ikke minst hvis man antar at daglig, praktisk samarbeid er av betydning for utviklingen, og at ikke nødvendigvis alt avgjøres gjennom mellomstatlige *bargains* i kompromisser mellom de største medlemslandene. Videre er det interessant ettersom en av Kommisjonens fremste ambisjoner nettopp er å spille en sentral rolle innen pilar II, for ikke å si fjerne skillene mellom de tre søylene i EU-samarbeidet fullstendig slik at all politikktutforming foregår på grunnlag av beslutningsprinsippene innen pilar I. Kommisjonens forhold til en europeisk utenrikspolitikk, kan, som Nuttall (1996: 130)

---

<sup>31</sup> Riktignok spiller geografiske hensyn en viktig rolle i sammensetningen av nasjonale regjeringer, ikke minst i Norge. Det er imidlertid ikke et formelt bindende prinsipp at alle landsdeler/fylker skal være representert.



beskriver det, karakteriseres som en konstant kamp om legitimitet. I Luxembourg-rapporten av 1970 som la grunnlaget for EPC, ble Kommisjonen gitt en svært begrenset rolle. Gjennom London-rapporten elleve år senere ble den fullt assosiert med EPC (traktatfestet i Enhetsakten fem år senere), men til skuffelse for de såkalte *supranationalists* ble ikke Kommisjonens rolle styrket i FUSP slik den fremstod i Maastricht-traktaten. Dette bunnet blant annet i at Kommisjonen av spesielt de store medlemslandene i stadig større grad ble sett på som en rival og trussel mot deres egen posisjon, grunnet dens stadig økende innflytelse på andre områder av det europeiske samarbeidet (ibid.: 144). Dette er en tendens som har gjort seg gjeldende i debatten frem til i dag om hva EU skal være/bli.

Kommisjonen har imidlertid hatt en ikke-eksklusiv initiativrett i FUSP etter Maastricht. Denne har blitt brukt til å lansere flere initiativer om hvordan FUSP bør utvikle seg, og har således trolig bidratt til å gjøre det vanskeligere for andre aktører i systemet å reversere eller gå i mot prosessen i retning av stadig sterkere integrasjon også på dette feltet. Før regjeringsskonferansen som munnet ut i Amsterdam-traktaten i 1997, var Kommisjonen aktivt på banen og fremmet en rekke forslag om hvordan EUs utenrikspolitikk burde utvikle seg. Allerede i desember 1995 pekte Kommisjonen på hva den anså som de største mangler ved Unionens eksterne relasjoner: Manglende samsvar mellom det økonomiske, politiske og forsvarsmessige aspekt, samt en mangelfull diplomatisk organisering (Europakommisjonen 1995). Som løsning lanserte man det velkjente forslaget om å avskaffe prinsippet om enstemmighet innen FUSP og dermed innføre en mer effektiv beslutningsprosedyre. I februar 1996 ble tiltak for en mer effektiv FUSP utdypet i et tilsvarende pressemelding (Europakommisjonen 1996): EU burde kunne handle selv om ikke alle medlemsland ønsket å delta, såfremt de avstående ikke direkte motsatte seg handling. Videre foreslo man eksempelvis at utgifter knyttet til FUSP burde inkluderes i fellesskapsbudsjettet. Kommisjonen ønsket også å inkludere Petersberg-oppgavene vedtatt i 1992 inn i traktaten. I tillegg gikk man inn for opprettelsen av en felles analyseenhet bestående av medlemmer fra Kommisjonen selv, medlemslandene og VEU.

Samtlige av Kommisjonens forslag er ikke blitt del av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Tradisjonelt nærmest forventes det at Kommisjonen fremmer til dels radikale forslag til dypere integrasjon, og dens innflytelse bør ikke avskrives til tross for at mange av disse aldri ser dagens lys i form av nedfelling i traktattekster. Dersom vi sammenligner FUSP fra tiden da disse pressemeldingene ble publisert med situasjonen i dag, ser vi imidlertid at en rekke av Kommisjonens opprinnelige ideer er realisert: Planleggingsenheten PPEWU (*Policy Planning and Early Warning Unit*) er opprettet, og prinsippet om konstruktiv avståelse ble innlemmet i Amsterdam-traktaten, i likhet med Petersberg-oppgavene (humanitære, fredsbevarende og – opprettende operasjoner). Ønsket om felles finansiering av FUSP gav seg utslag i en interinstitusjonell avtale for finansieringen av FUSP (*Bulletin of the EU* 7/8-1997), undertegnet av Parlamentet, Kommisjonen og Rådet. Her ble det blant annet fastslått at FUSPs budsjett skal være minst like stort som det foregående år, såfremt ikke Kommisjonen foreslår å senke summen. Dette er et klart eksempel på hvordan man binder Unionen til bestemte veivalg, og gjør prosesser ikke-reversible. Da Kommisjonen selv er det sterkeste talerør for en mer integrert utenriks- og sikkerhetspolitikk, er man her sikret en viss størrelse på budsjettet. Kommisjonen kjemper imidlertid fortsatt for at FUSPs finansielle ressurser over fellesskapsbudsjettet skal økes (Europakommisjonen 2002: 14), slik at det kan fullt ut dekke en fullverdig utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Europaparlamentet er den av Unionens institusjoner, ved siden av Kommisjonen, som er tydeligst på at det ønsker en overnasjonal FUSP. Gjennom å inkludere FUSP i fellesskapsbudsjettet, som Parlamentet har vedtaksmyndighet over, har det også fått en viss innflytelse på et felt hvor de direkte folkevalgte for øvrig har liten makt. Parlamentet opptrer derfor gjerne som Kommisjonens nærmeste ”allierte” i EU, og har oppfordret Kommisjonen til å ta sin initiativrett i bruk i større grad (se bl.a. *Bulletin of the EU*, 7/8-1996).

Vi har sett hvordan rammene rundt en felles europeisk utenrikspolitikk er stadig klarere ”legalisert”. Dette er et eksempel på at fastere lovgivning styrker tendensen til

sti-avhengighet i systemet. Til tross for at Kommisjonen trygt kan karakteriseres som en av de mest pro-integrative EU-institusjoner, kan man også si at *path-dependency* etableres gjennom Rådets utøvelse av FUSP slik det har funnet sted på 90-tallet.

## 6.3 FUSP i praksis

Det krever ikke iherdig innsats å finne røster som anser FUSP for å være en papirtiger. Få vil kategorisk benekte at FUSP ikke har levet opp til de ambisjoner Europas politiske eliter hadde for et tiår siden. Likevel er det grunn til å moderere dette tildels ensidig negative bildet. FUSP har vært viktig for mange av EUs relasjoner med tredje land, og dens suksess trolig størst på arenaer som sjelden får den store oppmerksomhet fra presse og dermed opinion – det vil, satt på spissen, si områder som ikke kan relateres til krig og konflikt.

### 6.3.1 The capabilities-expectations gap

I sin kjente artikkel i *Journal for Common Market Studies* fra 1993 hevder Hill at EU ble overvurdert tidlig på 90-tallet som et resultat av innføringen av fellesmarkedet og regjeringsskonferansene om ØMU og EPU. Dette gjorde at forventningene ble langt høyere enn det var grunnlag for, og han lanserer begrepet *Capability-Expectations Gap* (heretter CEG), det vil si at det utviklet seg et gap mellom EUs evne til å opptre med større utenrikspolitisk troverdighet og de forventninger som ble stilt til unionen. Med kapabiliteter menes konvensjonelle utenrikspolitiske instrumenter som bruk og trussel om bruk av makt, diplomati, økonomiske sanksjons- og lokkemidler, kulturell innflytelse, samt underliggende ressurser som befolkning, velstand, teknologi og politisk stabilitet. Forventninger omfatter ambisjoner og krav til EUs internasjonale adferd, fra så vel land innen- og utenfor unionen. Ikke minst EUs lite handlekraftige håndtering av den stadig mer presserende konflikten mellom forhenværende jugoslavske republikker, bidro til gapet mellom forventninger og kapabiliteter. Hill (ibid.: 116) skisserer to hovedårsaker til dette gapet: Man manglet et fungerende system og full *actorness* (jfr. kapittel 1), og man overså disse mangler. Kritikken pekte på en manglende evne til å ta beslutninger og stå ved disse. For å redusere CEG

ble minst to tiltak ansett som nødvendig: For det første burde det klargjøres at det er visse ting EU hverken kan eller vil gjøre, slik at forventningene til organisasjonen antar mer realistiske former. For det andre fremheves behovet for å anerkjenne den komplekse gjensidige avhengighet som eksisterer innen så vel utenrikspolitikk som internasjonale økonomiske relasjoner (ibid.: 124).

Det er sogar blitt hevdet at en felles europeisk utenrikspolitikk fungerte bedre før Maastricht, det vil si før forventningene ble urealistisk høye (Ginsberg 1999: 430). Ginsberg (1989) illustrerer hvordan EF utførte en rekke utenrikspolitiske handlinger gjennom tradisjonelt økonomisk diplomati og/eller interguvernmentalt samarbeid i regi av EPC. Gjennom FUSP forsøkte man å bringe disse to former for utenrikspolitisk virksomhet under samme overbygning, hvilket førte til uenighet mellom medlemsland som ønsket en utenrikspolitikk basert på henholdsvis politisk integrasjon (eksempelvis Tyskland) og interguvernmentalisme (Storbritannia).

Hill (1998) tok fem år senere for seg det samme CEG og vurderte hvorvidt dette var konstant eller endret, og i så tilfelle i hvilken retning. Når det gjelder kapabilitetene, er disse delvis styrket i løpet av 90-årene. Utvidelsen i 1995 økte unionens befolkningsgrunnlag med 21 millioner og følgelig også det samlede BNP. Denne tilveksten i seg selv har imidlertid ikke automatisk gitt seg utslag i økt makt, og EUs forsvarsdimensjon forble lite utviklet frem til slutten av tiåret. Hill peker allikevel på at de utenrikspolitiske instrumenter er forbedret ved at TEU styrket mulighetene for konsekvens i utenrikspolitikken, blant annet ble utenriks- og bistandspolitikk langt bedre koordinert. Viktig var også de mer effektive instrumenter for å iverksette sanksjoner mot 3. land. Dette til tross konkluderes det med at EU fortsetter å ”imponere mer når det gjelder potensial enn handling” (min oversettelse).

### 6.3.2 En usynlig suksesshistorie?

Det man har oppnådd gjennom avtaler og traktater på det interguvernmentale nivået, hadde trolig ikke vært mulig uten det grunnarbeid som har vært utført gjennom implementeringen av FUSP. Fokus har vært på hvordan samarbeidet kan fremmes

---

innen det eksisterende miljø, uten å fortape seg i den sterkt ideologiske debatten mellom interguvernmentalisme og overnasjonalitet (jfr. Smith 2001).

Det kan således være illustrerende å se på konkrete utenriks- og sikkerhetspolitiske handlinger og utspill fra EU utenom de tidligere analyserte toppmøtene i eksempelvis Maastricht, Amsterdam eller St Malo. I november 1995 vedtok Rådet en omfattende partnerskaps- og samarbeidsavtale med Russland, som er dokumentert i EUs *action plan* for Russland (*Bulletin of the EU*, 5-1996). Innen det utenrikspolitiske feltet vektlegges betydningen av en styrket politisk dialog med Russland, hvilket blant annet inkluderer organiserte konsultasjoner med russiske representanter ved viktige internasjonale hendelser. I praksis har dette gitt seg utslag i faste europeisk-russiske toppmøter, noe som har vist seg verdifullt i behandlingen av betente spørsmål som for eksempel den russiske enklaven Kaliningrads (tidligere Königsberg) status når det i fremtiden vil omgis av de nyinnlemmede EU-landene Polen og Litauen<sup>32</sup>. Forholdet til Russland ble ytterligere styrket av den fellesstrategi som ble vedtatt i 1999, ved at man for første gang tok i bruk dette virkemidlet etter ratifiseringen av Amsterdam-traktaten, som åpnet for slike fellesstrategier.

Et annet eksempel på at EU opptrer som en enhet, er felleserklæringen om relasjoner mellom EU og Canada (*Bulletin of the EU*, 12-1996). Denne kan synes å være av mindre betydning, både fordi de potensielle konfliktene mellom Europa og Canada er vanskelige å få øye på, og fordi Canada neppe kan karakteriseres som en av de mest betydningsfulle aktører på den internasjonale arena. Erklæringen er like fullt interessant ettersom den fokuserer på EUs image som en sivilmakt, som Unionen langt på vei deler med Canada. Man vektlegger her betydningen av *soft power*, det vil si preventivt diplomati, fredsbevaring og –bygging og våpenkontroll (inkludert kampanjen mot anti-personell landminer)<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Dette spørsmålet fikk da også endelig en løsning under toppmøtet mellom EU og Russland i november 2002, da det ble inngått et kompromiss som sikret russere relativ stor reisefrihet mellom det russiske kjerneland og enklaven Kaliningrad.

<sup>33</sup> I Fossums (2002) *Why compare the EU and Canada*, fokuseres det på andre likheter mellom EU og Canada under temaet nasjons- og føderasjonsbygging: Man har hatt flere sammenfallende problemstillinger, eksempelvis spørsmål knyttet til

En tredje illustrasjon av FUSP er Rådets konklusjoner når det gjelder prinsippet om politisk kondisjonalitet i EUs forhold til enkelte land i Sørøst-Europa (*Bulletin of the EU*, 4-1997). Dette har hele tiden vært en ledetråd i forhold til den forestående østutvidelsen, og viser at ønsket om å spre prinsipper om demokrati, menneskerettigheter, *rule of law*, beskyttelse av minoriteter og markedsøkonomiske reformer har vært et av de viktigste målene for EUs utenrikspolitiske virke. Spesielt interessant er det at Rådet den gang pekte på behovet for større autonomi for Kosovo som en spesifikk betingelse for Jugoslavia. Dette var altså våren 1997, to år før Kosovo-problemet virkelig fikk internasjonal oppmerksomhet gjennom konflikten mellom NATO og regimet i Beograd. To år senere påtok Unionen seg et lederansvar i gjenoppbyggingen av regionen etter krigen. Et ytterligere eksempel på at EU ofte har inntatt en holdning til internasjonale spørsmål før de har kommet veldig høyt på den internasjonale dagsorden, er de restriktive tiltakene som ble innført overfor Taliban i november 1999 (inkludert frysing av finansielle midler, samt forbud mot flyreiser mellom Afghanistan og EU-land), tiltak utformet med det siktemål å få Afghanistan til å utlevere Osama bin Laden til det internasjonale samfunn (*Bulletin of the EU*, 11-1999). Dette ble vedtatt snaue to år før 11. september 2001.

Ved siden av Russland, Sentral- og Øst-Europa, og Balkan, er Middelhavsregionen det nærområdet EU har rettet mest oppmerksomhet mot. Etter at konfliktene i det tidligere Jugoslavia har lagt seg, er det samtidig et av de områder som har opptatt europeerne sterkest. Dette gjelder spesielt syd-europeiske EU-medlemmer som Spania, Italia og Hellas, mens land som Tyskland og Storbritannia i større grad har vært fokusert på den kommende utvidelsen mot øst. EUs politikk overfor regionen er ofte kommet i skyggen av problemene på Balkan, forholdet til Russland, utvidelsen, samt det til tider turbulente forholdet til Europas viktigste allierte, USA. Men nettopp samarbeidet med Middelhavsland utenfor EU har trolig vært et av de beste eksempler på hvordan EU har opptrådt som en enhetlig aktør internasjonalt. En konferanse om

samarbeid med tolv stater i eller sør for Middelhavet<sup>34</sup> i Barcelona i november 1995 markerte starten på den såkalte Barcelona-prosessen, også kjent som the Euro-Mediterranean Partnership (EMP). Barcelona-deklarasjonen uttrykte partenes ønske om å etablere et euro-middelhavsområde preget av fred og stabilitet basert på prinsipper om menneskerettigheter og demokrati, skape et fremtidig frihandelsområde, og fremme forståelse mellom ulike kulturer. Partnerskapet med Middelhavslandene er både sikkerhetspolitisk, økonomisk og kulturelt fundert. Ut fra den fastlåste situasjonen i Midt-Østen, og de problematiske spørsmålene knyttet til det kommende kypriotiske, og et mulig tyrkisk, medlemskap i EU, er det enkelt å fokusere på at samarbeidet ikke har bidratt til fred og stabilitet i regionen. Samtidig har det ført til et langt tettere samarbeid, og ikke minst forståelse og interesse for et område som fra Europas side hovedsakelig har vært forbundet med problemer.

Borgen (2001) argumenterer for at EMP langt på vei var et resultat av europeisk frykt for at uroen i regionen skulle spre seg til Europa i form av innvandring, kriminalitet og terrorisme. Således var sikkerhetshensyn avgjørende for prosessen EU tok initiativet til, og EMP var et tiltak for å forhindre ustabilitet (ibid.). Det er imidlertid verdt å merke seg at EU gjorde dette gjennom et multilateralt forum hvor man forsøkte å sette i gang en sosial læringsprosess med vektlegging av verdier europeiske land setter høyt, på samme måte som man har gjort overfor land i Sørøst-Europa. Man kan tenke seg en løsning hvor Europa hadde forsøkt å dempe denne frykten gjennom isolasjon og markering av avstand til landene på Unionens sydlige og syd-østlige flanke. EMP er et godt eksempel på EUs posisjon som en sivil makt, og det i en region hvor et markant militært utenrikspolitisk image trolig ville hatt motsatt virkning av den ønskede.

Alle disse ulike eksemplene på europeisk utenrikspolitisk aktivitet er ikke like betydningsfulle, og alle aktivitetene har ikke vært like vellykkede. Det de viser, er

---

<sup>34</sup> Landene som inngår i partnerskapet er Marokko, Algerie, Tunisia, Egypt, de palestinske myndigheter, Israel, Tyrkia, Kypros, Malta, Syria, Libanon og Jordan. Libya har hatt observatørstatus ved enkelte av møtene.

imidlertid et utstrakt og systematisert daglig samarbeid mellom EU-landene om utenrikspolitiske spørsmål. Dette hadde selvsagt ikke vært mulig uten at medlemslandene selv, ikke minst de største og mest innflytelsesrike, hadde deltatt aktivt. Samtidig indikerer de at FUSP langt på vei er utviklet gjennom et jevnlig og institusjonalisert samarbeid, og at dette ikke er en prosess som uten videre kan reverseres.

## 6.4 Institutions matter – også innen CESDP

Som vist spiller nasjonale regjeringer en sentral rolle innen EU-samarbeidet i pilar II. Dette er i overensstemmelse med et interguvernmentalt perspektiv på internasjonalt samarbeid. Til tross for dette, er det ikke nødvendigvis gitt at de samme nasjonale regjeringer blindt følger en snever egeninteresse med det formål å styrke sin egen maktposisjon. De influeres også av ikke-nasjonale aktører, tidligere vedtak samt de mer eller mindre intenderte konsekvenser av sistnevnte (jfr. Pierson 1996).

Andréani (2000) fokuserer på hvordan den institusjonelle dimensjon er uunngåelig for å utvikle en europeisk forsvars- og sikkerhetspolitikk: For det første er de eksisterende europeiske forsvarsinstitusjoner ute av stand til å ta på seg de oppgaver som kreves for å realisere ambisjonene fra St Malo og Helsinki. VEU, den eneste europeiske institusjon som eksplisitt tilhører dette feltet, er et illustrerende eksempel. Organisasjonen led av mangel på interesse fra sine egne medlemmer, og spørsmålene rundt denne handlet for det meste hvordan den skulle plasseres i forhold til henholdsvis EU og NATO. For det andre er EU den eneste institusjon som kan utgjøre et passende rammeverk rundt CESDP. Dette skyldes ikke minst at de fleste medlemsland (om ikke alltid deres innbyggere) føler et eierskap til og dermed en lojalitet overfor EU. Videre peker Andréani på at det er gjennom institusjonalisering europeisk integrasjon alltid har blitt drevet fremover. Dette har ikke minst vært et resultat av behovet for å skape forutsigbarhet rundt samarbeidet.

Disse tre punktene synes å være dekkende for så vel britisk som tysk Europa-politikk innen FUSP/CESDP, selv om deres profil ofte fremstår som motstridende.



Storbritannia ønsket VEU tett knyttet til NATO, og for enhver pris ikke i noe motsetningsforhold til den nordatlantiske alliansen. Det siste gjaldt også Tyskland, som imidlertid også fremhevet VEU som integrert del av EU. Dette illustrerer at landene ikke primært var opptatt av forsvarsorganisasjonens innhold, men mer dens symbolske plassering i forhold til organisasjonene som virkelig talte. At EU er den eneste naturlige ramme for CESDP, stemmer også overens med de to lands politikk etter britenes nyorientering mot slutten av 90-tallet. Britenes lojalitet til EU vil trolig mange betvile, men for den politiske elite og ledelse har det aldri vært noen alternativer til fortsatt britisk EF-/EU-medlemskap. Utmeldelse er et ikke-tema dersom man ser bort fra enkeltutspill fra lite innflytelsesrike politikere på det konservative partiets ytre høyre fløy. Tysklands ansvars- og eierskapsforhold overfor europeisk samarbeid er allerede behørig dokumentert. Det siste punkt ovenfor, at institusjons-bygging alltid har vært det som driver europeisk integrasjon fremover, er vanskeligere å sette opp mot landenes politikk. Storbritannia kan knapt kalles noen pådriver i så måte, hvilket imidlertid i stor grad skyldes at man frem til regjeringsskiftet i 1997 ikke ønsket noen autonom europeisk kapasitet innen forsvarssektoren. I tillegg ble ikke britene EF-medlemmer før i 1973, og har således aldri tilhørt organisasjonens *inner core*. Tyskland har i hele etterkrigstiden vært en forkjemper for institusjonelle ordninger på europeisk nivå, blant annet som et resultat av begrensningene på deres mulighet til å fremme nasjonale preferanser på linje med de landene som var på den seirende side under siste verdenskrig. Dette er nå så sterkt innebygget i tysk politisk kultur at det er vanskelig å se at Forbundsrepublikken kaster dette til side, selv om man skulle ane tendensene til et mer *assertive* Tyskland (jfr. 5.1).

## 6.5 CESDP også uttrykk for kontinuitet – path-dependency

En historisk institusjonell tilnærming (HI) vektlegger at integrasjon må sees på som en sti-avhengig (*path-dependent*) prosess, og må følgelig studeres som en prosess som utfolder seg over tid. Selv om medlemslandene anerkjennes som de viktigste aktørene, svekkes deres kontroll over integrasjonsprosessen (Pierson 1996). Dette

innebærer at institusjonene som medlemslandene selv har utformet, ikke nødvendigvis ivaretar de samme landenes langsiktige interesser. CESDP fikk som nevnt sitt første reelle institusjonelle uttrykk gjennom opprettelsen av PSC, EUMC og EUMS (hvorav førstnevnte traktatfestet) så sent som i Nice i 2000. Følgelig er det altfor tidlig å kunne fastslå hvorvidt disse vil utvikle en selvstendig dynamikk som svekker medlemslandenes kontroll og interesser. Et poeng er at PSC, i motsetning til sin forgjenger *Political Committee*, vil ha sitt faste sete i Brüssel. I tråd med teorien om Brüsselisering vil PSC utvikle et eget kollektivt "etos" og handle på vegne av egen institusjons interesser, hvilke ikke alltid vil være i overensstemmelse med de nasjonale hovedsteders, til tross for at ambassadørene som utgjør PSC er representanter for disse. Plasseringen av et organ på et slikt høyt politisk nivå i Brüssel er et tegn på en FUSP hvor innflytelse flyttes fra hovedstedene til Brüssel (Andréani 2000: 85). Nasjonalstatene vil utvilsomt fortsatt spille en sentral rolle. Dette vil imidlertid skje i en kontekst de ikke kontrollerer kollektivt, langt mindre hver for seg. Utviklingen innen det europeiske forsvars- og sikkerhetssamarbeidet har hele tiden gått i en retning: Fra mindre til mer.

St Malo var langt på vei en oppfyllelse, eller i det minste konkretisering, av de målsetninger man allerede hadde formulert i Amsterdam-traktaten, som understreket EUs selvstendighet i forsvarsspørsmål (Knutsen 2001: 240). Traktaten plasserte videre både VEU og ESDI i en EU-kontekst, i motsetning til hva som ble formulert under NATO-toppmøtet i Berlin i 1996.

Det ligger en fare i å fokusere for sterkt på at CESDP er et resultat av eksterne hendelser (som Balkan-krisene) og enkeltpolitikeres initiativ (som Blair og Chirac i St Malo). CESDP kan også like sterkt sies å være et uttrykk for kontinuitet som endring i den forstand at den er utviklet rundt de tidligere sikkerhetsidentiteter og – institusjoner.

Pierson fremhever at valgpolitikkens logikk leder til at politikere har begrensede tidsperspektiver, som er en av årsakene til at de mister kontroll over integrasjonsprosessen (1996: 135). Dette forutsetter trolig at saksfeltet er relativt høyt

oppe på den valgpoltiske agenda. Utenriks- og forsvarspolitik figurerte imidlertid sjelden blant de mest omstridte og avgjørende stridsspørsmål i europeiske valg, hvilket for eksempel delvis forklarer hvorfor europeiske forsvarsbudsjetter gjennom hele 90-tallet har blitt gjenstand for stadige kutt uten nevneverdige ramaskrik fra opinionen. En gjennomgang av henholdsvis parlamentsvalgene i Storbritannia og de tyske Forbundsdaysvalg i denne perioden bekrefter dette. Riktignok har Europa-spørsmålet vært viktig, spesielt i de britiske valgene både i 1992 og '97, men da primært i forbindelse med ØMU-spørsmålet. Men i likhet med de tyske valgene i 1994 og 1998 har innenrikspolitiske temaer dominert agendaen<sup>35</sup>. Ut fra dette skulle man anta at man innenfor denne politikksktoren har kunnet foreta mer helhetlige og langsiktige vurderinger på europeisk nivå, og at FUSP/CESDP ikke på samme måte vil preges av kortsiktige beslutninger tatt på grunnlag av valgtaktiske hensyn. Hvorvidt dette er tilfelle når spørsmålet om aktiv, intervenserende militærinnsats blir stadig hyppigere, er derimot et åpent spørsmål.

En sentral antagelse innen et institusjonalistisk perspektiv på europeisk integrasjon, er at utviklingen går i en retning – fra mindre til mer (integrasjon). I sin analyse av EUs forestående østutvidelse viser Schimmelfennig (2001) hvordan medlemslandene ”fanges” av utviklingen, hvorpå motstand mot den offisielle linje nærmest anses som illegitimt. Han hevder interguvernmentalismen, med sitt fokus på nasjonenes preferanser og makt, ikke kan forklare hvorfor samtlige nåværende EU-medlemmer støtter en utvidelse av EU mot Sentral- og Øst-Europa. Det er selvsagt ikke gitt at dette på samme måte er gjeldende for landenes holdning til samarbeidet innen EUs pilar II. Likevel er det interessant å forfølge dette videre: Når sentrale aktører innen systemet først har gått tungt inn for en prosess, blir terskelen for å være den som bremser utviklingen vesentlig høyere for andre medlemsland. Dette kan trolig sies å ha vært tilfelle både etter det fransk-tyske initiativ for å starte en regjeringskonferanse for politisk union (EPU) i 1990-91, og etter den britisk-franske overenskomst i St

---

<sup>35</sup> Forbundsdaysvalget i 2002 var et klart unntak i forhold til tidligere valg: Schröder og SPDs knappe seier var langt på vei et resultat av at utenrikspolitik, det vil si spørsmålet om tysk holdning til en eventuell krig mot Irak, dominerte agendaen. De tyske økonomiske problemer ble dermed langt på vei overskygget.

Malo i 1998. I førstnevnte tilfelle kan riktignok Storbritannia kalles en *brakeman* (i motsetning til *driver*)<sup>36</sup>, men nettopp denne motstanden marginaliserte britene ettersom de i tillegg stilte seg på sidelinjen når det gjaldt ØMU og det sosiale charter, som også inngikk i Maastricht-traktaten. Deres *opt-out* fra de to sistnevnte forklarer delvis hvorfor Storbritannia likevel gikk inn for FUSP i 1991. Tysk tilslutning til St Malo-prosessen var uproblematisk, ettersom dette var i harmoni med eksisterende tyske preferanser etter at tabuet om tysk militærdeltagelse var brutt.

Den samme logikken synes å ha gjort seg gjeldende i forbindelse med CESDP-prosessen: Den europeiske satsingen på forsvarssamarbeidet, og ikke minst den forpliktende retorikken som har ledsaget de ulike vedtakene, gjør det vanskelig å argumentere mot ytterligere integrasjon. Satt på spissen: Det å være en liberal, markedsøkonomisk, demokratisk og vestlig-orientert europeisk stat innebærer å stille seg positiv til CESDP og gjøre sitt for at prosjektet blir en suksess. Denne forventningen om å ”stille opp” er så kraftig at den ikke bare omfatter de land som faktisk er EU-medlemmer. Den er vel så sterk, i enkelte tilfeller trolig sterkere, for land som ikke er EU-medlemmer, men som enten svært gjerne ønsker å bli det (søkerland i Sentral- og Øst-Europa) eller som har interesse av å opprettholde et godt og nært forhold til EU (Norge). Ved aktiv deltagelse demonstrerer landene at de deler et verdi- og normfellesskap (ibid.: 73). Dette står i opplagt motsetning til interguvernmentalismen, som fornekte at kollektive normer øver avgjørende innflytelse på politiske utfall.

I tillegg er det en tendens til at statene har et sterkt behov for å være med ”når toget går” i det ulike politiske initiativer lanseres. Ved tidlig å markere sin tilslutning, har man en mulighet til å påvirke utviklingen fra starten av og sogar innta en lederrolle. Slikt sett er tilslutning også et middel til å heve egen anseelse og prestisje, og står ikke i noe motsetningsforhold til en interguvernmental tilnærming til EU – her er nettopp realiseringen av egne preferanser og egen stilling i fellesskapet sentralt. En

---

<sup>36</sup> Betegnelsene *brakeman* og *driver* er begge hentet fra Schimmelfennig (2001: 49).

tolkning av britenes rolle sier som nevnt at en slik tankegang lå bak deres rolle i St Malo og den videre utviklingen. På samme måte ville eksempelvis manglende tysk evne til å yte substansielle bidrag til forsvarssamarbeidet, grunnet manglende finansiering og/eller et svekket *Bundeswehr*, være spesielt pinlig – fordi det forventes at Tyskland er en ”god europeer” som slutter helhjertet opp om et nær sagt hvilket som helst europeisk integrasjonsprosjekt. Et annet eksempel på slik *bandwaggoning*, er den fransk-belgisk initierte EU-boikott av Østerrike etter Jörg Haiders FPÖs inntreden i den østerrikske regjering i 2000. Om dette var en veloverveid og fornuftig reaksjon er i denne sammenheng uinteressant. Poenget er at det ble stadig vanskeligere for øvrige medlemsland å stille seg skeptiske eller negative til boikotttanken etter hvert som den fikk stadig sterkere tilslutning, først fra de nevnte franske og belgiske regjeringer, og deretter av en tung aktør som den tyske utenriksminister Joschka Fischer.

## 6.6 Oppsummering

Veien fra EPC til FUSP kan på mange måter sies å ha vært kort: EPC utviklet seg gradvis i tyveårs-perioden før FUSP ble en realitet tidlig på 90-tallet, og Maastricht-traktatens avsnitt om utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid skilte seg ikke dramatisk fra praksisen som var etablert under EPC. Utviklingen i 90-årene kan også sies å være uttrykk for en inkrementell og gradvis prosess. Det går en rød tråd i retning stadig dypere integrasjon gjennom hele tiåret, selv om det til tider ikke har gått like hurtig som de varmeste integrasjonstilhengerne har ønsket. Dette hadde trolig vært vanskelig uten at aktørene var blitt formet av det daglige, institusjonaliserte samarbeidet. Den stadige integrasjonen har til dels vært et resultat av uintenderte konsekvenser, og bånd og føringer fra tidligere vedtak og utspill. Det har også vært oppfattet som lite legitimt å gå imot ytterligere integrasjon, slik at prosessen langt på vei har blitt ikke-reversibel.

Kommisjonen er den av EU-aktørene som oftest har iveratatt og formet denne stivhengige utviklingen. I FUSP er Kommisjonens rolle i utgangspunktet begrenset, og i 6.2 har jeg vist hvordan den allikevel har forsøkt å drive prosessen fremover, samt

styrke sin egen stilling. Mange av EUs utenrikspolitiske initiativer og arbeid har foregått i det stille, hvilket gjerne overskygges av fokus på fiaskoer og manglende resultater. Denne oppfatningen nyanseres i 6.3.2; ikke minst *the Euro-Mediterraneaen* og *EU-Russian Partnership* er viktige utenrikspolitiske gjennombrudd som i mange sammenhenger ignoreres når FUSP skal evalueres.

Avslutningsvis har jeg argumentert for at CESDP er en naturlig forlengelse av FUSP, og at denne delvis er et resultat av at samarbeidspartnerne gjennom mange år er ”sosialisert”. Samtidig har jeg pekt på at også CESDP er avhengig av en overordnet institusjonell oppbygging for å lykkes.

## 7. KONKLUSJON

På bakgrunn av den foregående analysen kan vi fastslå at tyske og britiske preferanseendringer i stor grad har formet EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk gjennom det siste tiåret. Samtidig gir analysen grunnlag for å hevde at det ikke er tilstrekkelig utelukkende å se på landenes politikk, slik den utformes på hjemmebane og presenteres i mellomstatlige fora. Det institusjonaliserte samarbeidet og en tilsynelatende usynlig *path-dependency* har også i stor grad vært utslagsgivende for den retning prosessen har tatt, og den endelige forklaringen av utviklingen synes derfor å ligge i grenseland mellom disse to tilnærmingene.

Nasjonale regjeringer, inkludert deres faste representanter, er fortsatt de viktigste aktører innen FUSP. Dette underbygges ved at det er disse som tar beslutningene ved de omtalte regjeringskonferansene, samt at overnasjonale institusjoner har liten formell makt innen utenriks- og sikkerhetspolitikken – jeg tenker her spesielt på Kommisjonen og EP. Dette medfører at medlemslandenes, og da spesielt de største, posisjon og betydning er større innen pilar II enn i eksempelvis det økonomiske samarbeidet i pilar I.

Nasjonale interesser og maktforhold spiller utvilsomt en rolle – man har sogar nedfelt i Amsterdam-traktaten at et land kan hindre en avstemning i å finne sted når særskilte nasjonale interesser står på spill. Ikke minst britisk Europa-politikk synes i stor grad å ha vært drevet av en instrumentell tilnærming hvor egeninteresser styrer politikken. Jeg synes også å observere at Tyskland har utviklet seg i en mer selvbevisst retning hvor man ikke lenger føler seg forpliktet til å pakke sine synspunkter inn i en europeisk retorikk, selv om dette fortsatt er tilfelle i utstrakt grad.

Interguvernmentalismen er dermed trolig en fruktbar, men ikke tilstrekkelig tilnærming til studiet av FUSP. Interguvernmentalismen er beskrevet som en oppskrift for sub-optimale løsninger. Den relativt beskjedne utformingen av FUSP i både Maastricht- og Amsterdam-traktaten indikerer at teorien har en viss

forklaringskraft innen dette tradisjonelle *high politics*-feltet. FUSP har fremstått som et av de mest skuffende integrasjonsprosjektene på 90-tallet. Dette kan imidlertid modifiseres av de senere års utvikling av CESDP, som det riktignok er for tidlig å si noe sikkert om virkningen av, og som i den senere tid også er blitt utsatt for sterk kritikk på grunn av manglende fremdrift. Til tross for at utviklingen har gått tregere enn mange håpet og forventet, har den hele tiden gått i en retning. Det kan tyde på at utfallene er resultat av noe mer enn landenes minste fellesnevner – det har vært en gi-og-ta-prosess, hvor ingen av medlemslandene har vært i stand til å motstå alle nye idéer. Hadde det vært tilfelle, skulle eksempelvis den britiske reservasjonen under landets konservative regjeringer hindret enhver form for integrasjon på feltet. Laursen (ibid.: 248) oppsummerer det treffende når han påpeker at britene kan innkassere enkelte taktiske triumfer underveis, men at Tyskland (samt Frankrike) har et strategisk overtak på Storbritannia ved at de ”tenker stort og planlegger langsiktig” (min oversettelse). Blair-regjeringens rolle når det gjelder CESDP siden 1998, er delvis et resultat av at man ser seg mest tjent med å være i førersetet fra starten av og delta i utarbeidingen av de lange linjer.

En av den liberale interguvernmentalismens hovedantagelser, at statene er de viktigste aktørene, og at de største landene har mest innflytelse blant disse igjen, bestrides ikke her. Derimot har Moravcsiks LI visse svakheter ved forklaringen av politisk integrasjon (i motsetning til økonomisk), ikke minst fordi private aktører i svært liten grad har noen innflytelse over politikktutforming. Unntaket er opplagt selve opinionen, som man kan si utgjøres av et stort antall private aktører, men private interessegrupper av typen som dominerer debatten innen eksempelvis fordelings- og økonomisk politikk, var hverken i Tyskland eller Storbritannia på banen i vesentlig grad. Denne svakheten ved LI kan på teoriens vegne karakteriseres som spesielt bekymringsfull nettopp på grunn av utenriks- og sikkerhetspolitikkenes fremtredende stilling i så vel Maastricht- som Amsterdam-traktaten, for ikke å snakke om den påfølgende utviklingen innen CESDP. Videre kan teorien med rette anklages for ikke å ta høyde for den historiske konteksten regjeringer opererer innen, samt



---

påvirkningen fra tidligere beslutninger, og dermed ha for stor tro på regjeringenes frihet til å inngå kompromisser.

Den gradvise utvikling i retning av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, uavhengig av hvem som har sittet med regjeringsmakt i de sentrale land og internasjonale forhold for øvrig, kan følgelig vanskelig forklares utelukkende med de mektigste medlemslands syn under tidsbegrensede regjeringskonferanser. Historisk institusjonalisme tilbyr en metode for å binde sammen den høyprofilerte politikken som finner sted under regjeringskonferanser og toppmøter med den daglige politikkutformingen.

På mange måter går det en rød tråd fra Luxembourg-erklæringen av 1970, via London-rapporten 11 år senere, SEA i 1986, TEU i 1991, Amsterdam-traktaten 1997 til de senere års utvikling av forsvarssamarbeidet i St Malo, Köln og Helsinki. Til tross for at integrasjonsprosessen har vekslet mellom opp- og nedturer, indikerer utviklingen at kurven totalt sett er stigende; et tilsynelatende tilbakeslag er ikke større enn at utviklingen hele tiden har gått i retning tettere samarbeid. Dette kan illustreres ved å se på de to siste regjeringskonferansene i Amsterdam og Nice. Selv om begge disse gjerne karakteriseres som skuffende, gav de likevel viktige bidrag til foregående sprang i utviklingen av FUSP: Amsterdam-traktaten tok opp tråden fra Maastricht seks og et halvt år tidligere, hvilket ikke bør undervurderes tatt i betraktning problemene med implementeringen av Maastricht-traktaten og gapet mellom kapabiliteter og forventninger som i mellomtiden var oppstått. På samme måte sørget Nice-traktaten for en traktatfestelse av de banebrytende vedtakene innen forsvars- og sikkerhetssamarbeidet fra St Malo, Köln og Helsinki i årene forut. Til tross for at Storbritannia fortsatt fremhever nasjonal suverenitet og motstand mot overnasjonale løsninger innen FUSP, og til tross for at jeg sporer tegn til et mer selvsikkert Tyskland, utvikler disse landenes representanter nye perspektiver og ny lojalitet som resultat av gjensidig og jevnlig samhandling. Dette illustreres blant annet av hvordan aktører med en fortid som skeptikere og til dels åpne motstandere av ytterligere integrasjon, blir forkjempere for EU-prosjektet når de inntar ledende posisjoner. Den

sittende tyske forbundskansler Gerhard Schröder er et illustrerende eksempel i så måte.

Nasjonale særtrekk og ulikheter har likevel vært en sentral faktor i den europeiske integrasjonsprosessen. Uten å ta hensyn til disse, er det umulig å forstå de ulike landenes tilnærming til EU-prosjektet, i dette tilfelle Storbritannia og Tysklands innflytelse på det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet. Dette er trekk som i stor grad forblir uforandret til tross for skiftende regjeringer, selv om de to landene skiller seg ut som de mest stabile europeiske demokratier hva regjeringsstabilitet angår: Tyskland har etter den andre verdenskrig hatt kun syv regjeringssjefer, Storbritannia elleve. Britisk politikk har vært styrt av en skepsis til overnasjonale løsninger på europeisk nivå, en viss distanse til kontinental-Europa og historisk tette bånd til USA. Tyskland har, primært grunnet sin forhistorie, vært den varmeste tilhenger av europeisk integrasjon, inkludert avgivelse av nasjonal suverenitet for å fremme denne. De samme erfaringer som har knyttet Tyskland til et europeisk rammeverk, har imidlertid også ført til nære relasjoner til og avhengighet av USA innen forsvars- og sikkerhetspolitikk, hvilket har vært problematisk når europeisk integrasjon som vist her også har skutt fart på dette området. Indikerer denne formen for kontinuitet i landenes politikk overfor Europa at de klassiske realistenes påstand om uforanderlige nasjonale interesser likevel passer best overens med utviklingen? Neppe, men det viser at det ikke nødvendigvis er noe motsetningsforhold mellom en *path-dependent* utvikling og en viktig rolle for nasjonalstatene, representert ved deres regjeringer. Hvorvidt man kaller deres syn nasjonale interesser, preferanser eller særtrekk, er til syvende og sist ikke det avgjørende; vel så viktig er at man kan fastslå at ja, *institutions matter*, men ikke nødvendigvis hele tiden og i samme grad, og det samme gjelder medlemslandene og konteksten disse opererer innenfor.

Spørsmålet innledningsvis var om FUSP best kan forklares ved fokus på medlemslandenes politikk, og mer spesifikt endringer i tyske og britiske preferanser, eller om institusjonalismen tilbyr et bedre svar. Å sette søkelys på britenes forhold til FUSP for å forklare denne synes opplagt å ha noe for seg. Dette kan sies på bakgrunn

av både den gjentatte fremhevingen av nasjonal suverenitet og nasjonale interesser, og de begrensninger nasjonal opinion og opposisjon har lagt på myndighetenes Europa-politikk. Det britiske tilfellet er en god illustrasjon på det viktige samspillet mellom det nasjonale og europeiske nivå, og hvordan politiske ledere er del av *a two-level game*. Samtidig har også britene gradvis blitt ”sosialisert” og påvirket av sin deltagelse i FUSP-/CESDP-prosessen som har funnet sted siden 1990. Det britiske initiativet i St Malo i 1998 til ytterligere forsvarssamarbeid kan på den ene siden betraktes som et radikalt linjeskifte, men kan også sees på som en form for kontinuitet – britene fulgte samme målsetning som tidligere, men nå gjennom andre virkemidler. Samtidig synes det klart at St Malo representerte noe markant nytt i Storbritannias forhold til Europa, og at det ikke utelukkende kan forklares med en tilpasning til nye omgivelser.

Tyske myndigheter har hele tiden gått inn for ytterligere integrasjon og overnasjonale løsninger, også innen pilar II, og har i svært beskjeden grad fremmet nasjonale interesser (derimot hyppig snakket om europeiske interesser). Gjennom å knytte seg til et multilateralt rammeverk og fremstå som en sivilmakt, har Tyskland langt på vei personifisert EUs identitet i internasjonal sammenheng. Videre har den innenrikspolitiske opposisjonen mot regjeringens EU-politikk vært svært beskjeden. Selv om en integrasjonsvennlig holdning nærmest er ”institusjonalisert” i den tyske politiske elite, er det trolig likevel ikke grunnlag for å hevde at de fullstendig har mistet kontroll over integrasjonsprosessen. Riktignok er Tyskland, på lik linje med de øvrige medlemsland, offer for beslutninger fattet på et tidligere stadium og uintenderte konsekvenser av disse, men landet har stort sett vært svært aktivt i utformingen av denne politikken. Etter gjenforeningen i 1990 og ikke minst regjeringsskiftet i 1998 er det tegn til at Tyskland opererer mer på linje med andre medlemsland når det gjelder å fremme nasjonale preferanser. Dette illustrerer igjen at det ikke er noen opplagt motsetning mellom å legge til grunn at nasjonale regjeringer og preferanser er de viktigste drivkrefter i utformingen av FUSP, og at disse likevel blir fanget av en *path-dependency* som til dels styrer prosessen og gjør den irreversibel.

Storbritannia og Tyskland skiller seg fortsatt fra hverandre i utstrakt grad, både i daglig retorikk og handling i EU og fremfor alt i perspektivene på Unionens endelige mål. De to er i dag likevel del av en felles prosess og fullverdige deltagere i den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, inkludert det gryende forsvarssamarbeidet. Dette viser at ulike nasjonale ståsteder formes gjennom samarbeid over flere år og langvarig integrasjon.

Et sentralt spørsmål blir når de forskjellige teoretiske tilnærmingene gjelder, det vil si når de ulike mekanismene dominerer. Det bør igjen nevnes at *path-dependency* er vanskelig å avdekke. Det er ikke lett å finne konkrete, håndfaste eksempler på at en inkrementell og institusjonell prosess ligger til grunn for utviklingen. Den synes imidlertid å ha vært sterkt bidragsytende til at FUSP ble traktatfestet i Maastricht, som en videreføring av det tidligere EPC. Likeledes kan FUSPs videre utvikling på 90-tallet også langt på vei karakteriseres som et resultat av føringer fra tidligere vedtak, eksempelvis under regjeringskonferansen 1996-97 (Amsterdam-traktaten). Utviklingen av CESDP de senere år er også til dels et resultat av at prosessen er blitt ikke-reversibel. Selve tilblivelsen av CESDP derimot, synes å ha vært et resultat av grunnleggende preferanseendringer fra så vel britisk som tysk side. Nettopp disse to landene har vært spesielt interessante i den forstand at de ut fra vidt ulike motiver og årsaker tidligere har vært de største hindre for en reell integrasjon på dette politikkkfeltet. CESDP-prosessen fra 1998 og fremover bør ikke minst fremheves fordi den illustrerer samspillet mellom tilnærmingene: Det er her vi klarest ser den nyvunne *self-assertion* hos de to aktørene, spesielt når det gjelder Tyskland. På den annen side forklarer den historiske institusjonalismen mye av den rutinemessige kapasitetsbyggingen på dette feltet. Interguvernmentalismen synes i tillegg å undervurdere Kommisjonens innflytelse innen utviklingen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Dersom man, som her, har som utgangspunkt at endrede nasjonale preferanser utgjør en sentral del av forklaringen, er det nødvendig å spørre hva som ligger til grunn for preferanseendringen. Gjennom analysen for de to landene basert på Putnams tonivå-

modell, fremkom det at innenrikspolitiske forhold har spilt en sentral rolle i utviklingen av landenes utenrikspolitikk. De sterke begrensningene den parlamentariske og innenrikspolitiske situasjon for øvrig la på den konservative britiske regjering frem til 1997, fremstår langt på vei som den viktigste forklaringen på britisk tilbakeholdenhet overfor europeisk integrasjon, ikke minst når det gjaldt utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid. På samme måte gjorde den herskende konsensus om Europa-politikken handlingsrommet større for ledende tyske politikere. I Tyskland kunne man også spore endringer i retning en mer selvbevisst utenrikspolitikk etter maktskiftet i 1998, hvilket har gjort spørsmålet om tysk militærinnsats i EU-regi høyaktuelt. Det mest slående funn er imidlertid at Storbritannia, hvor man i utgangspunktet forventer at den utøvende makt har stor handlefrihet, langt på vei var hindret fra å ta initiativer på EU-nivå frem til maktskiftet i 1997. På bakgrunn av det tyske føderale system, tokammersystem, samt den tyske tradisjon med koalisjonsregjeringer, skulle en i utgangspunktet forvente at det var i Tyskland regjeringen ville ha problemer med ryggdekningen hjemme.

Analysen har vist at endrede preferanser ikke var sentrale og avgjørende i henholdsvis Maastricht og Amsterdam. Det er først og fremst innen utviklingen av sikkerhets- og forsvarssamarbeidet CESDP at endringer i de to landene har vært avgjørende for utviklingen i retning av tettere integrasjon.

Hovedkonklusjonen er at medlemslandenes preferanser og institusjonell påvirkning utfyller hverandre, og ikke står i det motsetningsforhold man ofte får inntrykk av. Det finnes ikke grunnlag for å si at utviklingen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk utelukkende er et resultat av *bargaining* mellom medlemslandene, eller en *path-dependency* hvor de samme landene fullstendig mister kontrollen over integrasjonsprosessen. Å avgi utenrikspolitisk suverenitet står ikke nødvendigvis i motsetning til å føre en politikk grunnet på nasjonale preferanser. Samtidig må man være åpen for at nettopp disse preferansene til dels formes av de formelle og uformelle normer, regler og prosedyrer som årelangt samarbeid og langvarig

integrasjon har medført. Strategiske valg og utformingen av nasjonale preferanser både påvirkes og begrenses av langvarig og gjentatt samhandling.

Det har ikke vært formålet å kåre en vinner blant mine alternative innfallsvinkler. Noen betraktninger rundt teoriens bruksverdi har jeg likevel gjort: Noe av det mest slående i løpet av analysen, har vært Putnams to-nivåmodells fruktbarhet når det gjelder å forstå hvordan innenrikspolitiske forhold forklarer mye av aktørenes adferd internasjonalt. Videre har interguvernmentale tilnærminger vist sin nærmest evigvarende styrke gjennom fokuset på nasjonale regjeringer som de sentrale aktører. Dette vil trolig forbli uforandret i fremtiden, i det minste så lenge EU fortsatt vil bestå av selvstendige nasjonalstater. Den historiske institusjonalismen bestrider da heller ikke nasjonale aktørers sentrale rolle. EU er imidlertid en så kompleks og sammensatt organisasjon, som i realiteten ikke kan sammenlignes direkte med noen andre nåværende eller tidligere stats- eller organisasjonsformer, at det er et utvilsomt behov for å analysere den ut fra trekk ved EU selv – det vil si Unionens historie, struktur og felles verdi- og normsett.

Denne oppgaven har ut fra sine klare avgrensninger forsøkt å forklare FUSP- og CESDP-prosessen. Det innebærer at andre innfallsvinkler utvilsomt vil kunne gi et utfyllende bilde av utviklingen. Et alternativt prosjekt hvor man valgte å fokusere på andre europeiske aktører, eksempelvis Frankrike som et sentralt EU-medlem, kunne gi andre og supplerende forklaringer på integrasjonsprosessen innen dette politikkfeltet. Begge teoriene som er benyttet her har sine begrensninger. Flere andre forklaringer fanges trolig ikke opp av hverken den liberale interguvernmentalismen eller institusjonalismen: Eksterne faktorer er i begrenset grad diskutert, herunder USAs dominerende rolle i internasjonal politikk. Normative vinklinger er heller ikke drøftet i noen særlig grad. Europeisk integrasjon generelt, og dette saksområdet spesielt, er i en konstant utvikling, og man vil således aldri kunne presentere en fasit som gjør videre forskning på emnet overflødig.

### FUSP – på stedet hvil?

Denne analysen har tatt for seg tilblivelsen av det europeiske utenriks-, sikkerhets- og forsvarssamarbeidet i tiåret etter slutten på den kalde krigen. Gjennom dagens nyhetsformidling kan man lett få inntrykk av at hele prosjektet denne oppgaven omhandler, er et gedigent luftslott. I det drøye året som er gått siden terrorangrepene mot USA 11. september, har fokus vært rettet mot hvordan de europeiske landene har fulgt ulike nasjonale linjer i den påfølgende krigen mot terrorisme, og i forhold til USA. I første omgang ved at man nærmest konkurrerte om å være USAs nærmeste venn og allierte, og i neste omgang ved at europeerne inntok vidt forskjellige standpunkter til den videre kampen mot terror – inkludert det i skrivende stund enda uvisse angrepet på Irak. Satt på spissen kan året som er gått fortone seg som *the revival of classic intergovernmentalism*, hvis vi skal holde oss til de teoretiske begrepene som har dannet utgangspunktet her.

Planene om etablering av en stående utrykningsstyrke i NATO-regi kan ved første øyekast synes som en klar konkurrent til CESDP, som på sin side har vært utsatt for massiv kritikk, blant annet fordi EUs planer om å overta NATOs fredsbevarende operasjon i Makedonia i oktober 2002 falt i grus (*Aftenposten*, 6. og 7. oktober 2002). Storbritannia er anklaget for å legge langt mindre vekt på CESDP enn tidligere, til fordel for forholdet til amerikanerne. Når det gjelder spørsmålet om Irak, er det ytterpunktene representert ved Tony Blair og Gerhard Schröder som kommer i fokus – ikke Javier Solana, som skulle være Europas ansikt på den storpolitiske arena.

Betyr dette at FUSP, herunder planene om CESDP, var et blaff, en historisk parentes? Sannsynligvis ikke, men det viser at det å etablere en felles politikk på et felt som til de grader har vært konstituerende for staters uavhengighet og suverenitet, er en langvarig prosess som ikke kan ventes å være fullbyrdet i løpet av et drøyt tiår. Det er trolig nettopp i tider med store, dramatiske hendelser og konflikter at det er vanskeligst å legge nasjonal prestige og retorikk til side. Samarbeidet som er blitt institusjonalisert og traktatfestet det siste tiåret er unikt, og til tross de iøyenfallende tilbakeslag man har opplevd den senere tid, er den overordnede utvikling klar – EU beveger seg i retning av sterkere integrasjon på dette feltet. Det er verdt å huske på at

det for ti-tyve år siden knapt ville hatt nyhetens interesse at man i en enkeltsak hadde ulik tilnærming i London og Berlin – for ikke å snakke om Brüssel.

Få ville nemlig i utgangspunktet funnet på å spørre ”hvor står ***Europa*** i denne saken?”.



## LITTERATURLISTE

- Aftenposten*, 6. oktober 2002: "Spår USA-retrett fra Balkan". Av Ulf Petter Hellstrøm
- Aftenposten*, 7. oktober 2002: "Et utvidet NATO som verdenspoliti". Av Nils Morten Udgaard
- Allen, David (1998): "Who speaks for Europe?", i John Peterson & Helene Sjursen (eds.): *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*. London: Routledge
- Andersen, Ib (1990): *Valg af organisations-sociologiske metoder – et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur
- Andersen, Svein S. (ed.) (2001): *Institutional Approaches to the European Union*, ARENA Report No 3/2001. Oslo: ARENA
- Andreani, Gilles (2000): "Why Institutions Matter", *Survival*, Vol. 42, No. 2, s. 81-95
- Borgen, Nina (2001): *Sikkerhet i Middelhavsregionen med nye virkemidler?* Universitetet i Oslo: Hovedoppgave i statsvitenskap
- Bretherton, Charlotte & John Vogler (1999): *The European Union as a global Actor*. London: Routledge
- Bulletin of the European Union*, No 5 1996. Brüssel: Europakommisjonen
- Bulletin of the European Union*, No 7/8 1996. Brüssel: Europakommisjonen
- Bulletin of the European Union*, No 12 1996. Brüssel: Europakommisjonen
- Bulletin of the European Union*, No 4 1997. Brüssel: Europakommisjonen
- Bulletin of the European Union*, No 7/8 1997. Brüssel: Europakommisjonen
- Bulletin of the European Union*, No 11 1999. Brüssel: Europakommisjonen
- Bulmer, Simon et. al. (1992): *The United Kingdom and EC Membership evaluated*. London: Pinter Publishers
- Bulmer, Simon (1997): "New Institutionalism, The Single Market and EU Governance", *ARENA Working Paper* No 25/97. Oslo: ARENA
- Bulmer, Simon & Martin Burch (1999): "The "Europeanisation" of Central Government: The UK and Germany in Historical Institutional Perspective", *ARENA Working Paper* No 30. Oslo: ARENA
- Bulmer, Simon & William E. Paterson (1996): "Germany in the European Union: gentle Giant or emerging Leader?", *International Affairs*, Vol. 72, No. 1, s. 9-41
- Cameron, Fraser (1998): "Building a common foreign policy: do institutions matter?", i John Peterson & Helene Sjursen (eds.): *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*. London: Routledge

- CDU-CSU Fraktion des deutschen Bundestages (1994): *Reflections on European Policy*. Bonn
- Clemens, Clay & William E. Paterson (ed.) (1998): *The Kohl Chancellorship*. London: Frank Cass
- Cole, Alistair (1998): "Political Leadership in Western Europe: Helmut Kohl in comparative Context", i Clemens & Peterson (ed.): *The Kohl Chancellorship*. London: Frank Cass
- Cornish, Paul (1997): *Partnership in Crisis – the US, Europe and the Fall and Rise of NATO*. London: The Royal Institute of International Affairs
- Cornish, Paul & Geoffrey Edwards (2001): "Beyond the EU/NATO Dichotomy: the beginnings of a European strategic culture", *International Affairs*, Vol 77, No 3, s. 587-603
- Deutschmann, Alrun (2001): "Die britische Position zur GASP/ESVP: Von Maastricht nach Nizza", *Sicherheit und Frieden*, No. 2
- Dinan, Desmond (1999): *Ever Closer Union: an introduction to European Integration*. Basingstoke: Macmillan
- Dysvik, Vebjørn (1997): *The Road to Maastricht*, ARENA Report No 2/97. Oslo: ARENA
- Economist, the*, November 14 1998: "Blair's defence offensive"
- Economist, the*, February 10 2001: "Keeping Friends"
- Europakommisjonen (1995): "Intergovernmental Conference 1996: Commission reacts to Westendorp Report", *pressemelding*. Brüssel: Commission Press Room
- Europakommisjonen (1996): "Commission presents opinion on the IGC: Political will is the overriding requirement", *pressemelding*. Brüssel: Commission Press Room
- Europakommisjonen (2002): "A project for the European Union", *Communication from the Commission*. Brüssel
- European, the*, October 23-29 1997: Tittel ukjent. By Brian Reading
- Financial Times*, December 7 1998: "The Right Balance will secure NATO's future"
- Financial Times*, March 5 2002: "EU and Nato clash over Macedonian operations". By Judy Dempsey
- Financial Times*, March 13 2002: "Germany faces showdown with A400M partners". By Haig Simonian
- Financial Times*, April 30 2002: "Criticism of EU stance should not be swept aside"
- Financial Times*, October 18 2002: "Fischer to join forum on Europe's future". By Daniel Dombey and Hugh Williamson
- Forster, Anthony (1998): "Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty: A Critique of Liberal Intergovernmentalism", *Journal of Common Market Studies* Vol 36, No 3, s. 347-368
- Forster, Anthony & William Wallace (1996): "Common Foreign and Security Policy: A new Policy or just a new Name?", i Helen Wallace & William Wallace (ed.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press

- 
- Fossum, John E. (2002): "The transformation of the nation-state: Why compare the EU and Canada?", *ARENA Working Paper* No 28. Oslo: ARENA
- Freundt, John P. (1983): "Explanation of Variation and Detection of Covariation: The Purpose and Logic of Comparative Analysis", i *Comparative Political Studies*, Vol. 16 No. 2, s. 255-272. Sage Publications Ltd.
- Gensch, Hans-Dietrich (1997): "Germany and the European Union: The Road ahead", *tale til Nobel-instituttet*, Oslo, 8. april.
- George, Stephen (1994): *An awkward Partner*. Oxford: Oxford University Press
- Ginsberg, Roy (1989): *Foreign Policy Actions of the European Community*. Boulder: Lynne Rienner
- Ginsberg, Roy (1999): "Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3, s. 429-454
- Gloannec, Anne-Marie Le (1998): "Germany and Europe's Foreign and Security Policy: Embracing the "British" Vision", i Carl Lankowski (ed.): *Break out, break down or break in? Germany and the EU after Amsterdam*. AICGS Research Report, No 8. Washington: American Institute for Contemporary German Studies
- Hedetoft, Ulf (1998): "Germany's National and European Identity: Normalisation by other Means", i Carl Lankowski (ed.): *Break out, break down or break in? Germany and the EU after Amsterdam*. AICGS Research Report, No. 8. Washington: American Institute for Contemporary German Studies
- Hellevik, Ottar (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget
- Helsingin Sanomat – International Edition*, March 12 2002: "Patten: EU getting greater role on world stage". By Petteri Tuohinen
- Heuser, Beatrice (1996): *Transatlantic Relations*. London: Chatham House Papers, Royal Institute of International Affairs
- Hill, Christopher (1993): "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 3, s. 305-328
- Hill, Christopher (1996): *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge
- Hill, Christopher (1998): "Closing the capabilities-expectations gap", i John Peterson og Helene Sjursen: *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*. London: Routledge
- Hill, Christopher & Karen E. Smith (2000): *European Foreign Policy*. London: Routledge
- Hix, Simon (1994): "The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics", *West European Politics*, Vol. 17, No. 1, s. 1-30
- Hoffmann, Stanley (2000): "Towards a Common European Foreign and Security Policy?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No 2, s. 189-98
- Howorth, Jolyon (2000): "Britain, France and the European Defence Initiative", *Survival*, Vol. 42, No 2, s. 33-55

- 
- Howorth, Jolyon et al (2001): "The Common European Security and Defence Policy", *Briefing Note* No 1, Brighton: ERSC
- Hübertz, Unni (1996): *Fra alliansepolitikk til kollektiv sikkerhet*. Universitetet i Oslo: Hovedoppgave i statsvitenskap
- Hughes, Kirsty (1996): "What Role for Britain in the EU?", i Walter Schütze & Jon Bingen: *Europe at the End of the 90s*. Oslo: Europa-programmet
- Hyde-Price, Adrian & Charlie Jeffery (2001): "Germany in the EU: Constructing Normality", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 4, s. 689-717
- Johansen, Jahn O. (2001): "Tysk utenrikspolitikk før og nå", *Det sikkerhetspolitiske bibliotek* Nr. 11. Oslo: Atlanterhavskomiteen
- Keohane, Robert O. (1989): *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview Press
- Kjærli, Ingeborg (2000): *Ikke bare makt og nasjonale interesser? En analyse av EUs østutvidelse i et integrasjonsteoretisk perspektiv*, ARENA Report No 3. Oslo: ARENA
- Knutsen, Bjørn O. (2001): "Europeisk sikkerhetsintegrasjon: EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitikk", *Internasjonal politikk*, Vol. 59, Nr. 2 s. 227-258. Oslo: NUPI
- Larsen, Henrik (1999): "EUs udenrigspolitikk i 1990'erne – forventningskløfter og civilmagt", *Internasjonal Politikk* 57 (4), s. 583-604. Oslo: NUPI
- Laursen, Finn & Sophie Vanhoonacker (ed.) (1992): *The Intergovernmental Conference on Political Union*. Maastricht: European Institute of Public Administration
- Lijphart, Arend (1984): *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press
- Lindberg, Leon N. & Stuart A. Scheingold (1970): *Europe's Would-Be Polity*. Englewoods Cliff, N.J.: Prentice-Hall
- McAdams, James (1997): "Germany After Unification: Normal at Last?", *World Politics*, Vol. 49, No. 2, s. 282-308
- McInnes, Colin (1998): "Labour's Strategic Defence Review", *International Affairs*, Vol. 74, No. 4, s. 923-845
- Maor, Moshe (1998): "The Relationship between Government and Opposition in the Bundestag and House of Commons in the Run-Up to the Maastricht Treaty", *West European Politics*, Vol. 21, No. 3, s. 187-207
- Matlary, Janne H. (1993): "Beyond Intergovernmentalism: The Quest for a Comprehensive Framework for the Study of Integration", *Cooperation and Conflict*, Vol. 28, s. 181-208
- Matlary, Janne H. (1994): "Extending the Two-Level Metaphor to the European Union: The Problem of Conceptualization", *Working Paper*, No 2. Oslo: CICERO
- Matlary, Janne H. (2002): *Intervention for Human Rights in Europe*. Basingstoke: Palgrave
- Ministry of Defence (1998): Strategic Defence Review

- 
- Moravcsik, Andrew (1991): "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community", *International Organization* No. 45
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press
- Moravcsik, Andrew & Kalypso Nicolaïdis (1999): "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 1, s. 59-85
- Müller, Harald (1992): "German Foreign Policy after Unification", i Paul B. Stares: *The new Germany and the new Europe*. Washington: The Brookings Institution
- Mæland, Joachim (2002): *Gammel politikk i nye klær?* Universitetet i Oslo. Hovedoppgave i statsvitenskap
- Neumann, Iver B. (1999): *Uses of the Other – "the East" in European Identity Formation*. Manchester: Manchester University Press
- New York Times*, August 30, 2001: "Euro Deposits the Mark, Grieving Many Germans". By Edmund L. Andrews with Steven Erlanger
- Nilson, Håken R. (2000): "Britisk Europapolitikk: kontinuitet eller endring?" *Internettutskrift*, 27. februar 2000, [www.europaprogrammet.no](http://www.europaprogrammet.no)
- Nuttall, Simon (1996): "The Commission: the struggle for legitimacy", i Christopher Hill (1996): *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge
- Olsen, Johan P. (2000): "How, then, does one get there?" *ARENA Working Paper*, No. 22. Oslo: ARENA
- Olsen, Johan P. & James G. March (1998): "The Institutional Dynamics of International Political Orders", *International Organization*, 52, 4, s. 943-969
- Papendorf, Knut (1996): "Tysklands forfatningsdomstols Maastrichtdom av 12. oktober 1993 og dens følger for den videre europeiske integrasjonsprosess", *Europa i dag*, Nr. 2. Oslo: Europa-programmet
- Paterson, William, Penny Henson & Peter Shipley (1995): "The European Policies of Labour and Conservative Party in Great Britain", *Interne Studien*, Nr. 109. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung
- Paterson, William (1998): "Helmut Kohl, 'The Vision Thing' and Escaping the Semi-Sovereignty Trap", i Clemens & Paterson (ed.): *The Kohl Chancellorship*. London: Frank Cass
- Peters, Dirk (2001): "The debate about a new German foreign policy after unification", i Volker Rittberger (ed.): *German foreign policy since unification*. Manchester: Manchester University Press
- Peterson, John & Helene Sjursen (1998): *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*. London: Routledge
- Pierson, Paul (1996): "The Path to European Integration. A Historical Institutionalist Analysis", *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No 2, s. 123-163

- 
- Pollack, Mark A. (2001): "International Relations Theory and European Integration", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 2, s. 221-244
- Putnam, Roger D. (1988): "The Logic of two-level Games", i *International Organization* No 42 (3), s. 427-460
- Rachman, Gideon (2000): "The Disunited Kingdom", *The Washington Quarterly*, 23: 2, s. 25-34
- Rachman, Gideon (2001): "Is the Anglo-American Relationship Still Special?" *The Washington Quarterly*, 24: 2, s. 7-20
- Royal Institute of International Affairs (1996): "The 1996 IGC – National Debates (2)", *Discussion Paper*, No 67. London: RIIA
- Royal Institute of International Affairs (2001): "European Security and Defence Policy after Nice", *Briefing Paper*, New Series No. 20. London: RIIA
- Risse, Thomas (1998): "To Euro or not to Euro: The EMU and Identity Politics in the European Union", *ARENA Working Paper* No 1. Oslo: ARENA
- Rittberger, Volker (ed.) (2001): *German foreign policy since unification*. Manchester: Manchester University Press
- Rizzo, Alessandro M. (2001): "Towards a European Defence Policy", *The International Spectator*, No 3, s. 47-55
- Rummel, Reinhardt (1996): "Germany's role in the CFSP: 'Normalität' or 'Sonderweg'", i Christopher Hill: *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge
- Schimmelfennig, Frank (2001): "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union", *International Organization*, Vol. 55, No.1, s. 47-80
- Schmidt, Peter (1996): "The IGC – the German Focus on CFSP", i Schütze & Bingen: *Europe at the End of the 90s*. Oslo: Europa-programmet
- Schneider, Gerald & Mark Aspinwall (eds) (2001): *The rules of integration*, European Policy Research Unit Series. Manchester: Manchester University Press
- Sedelmeier, Ulrich (1998): *The European Union's Association Policy towards the Countries of Central and Eastern Europe*. Thesis submitted for the degree of Dphil, University of Sussex
- Sjursen, Helene (1999): "The CFSP: an emerging new Voice in International Politics?", *Working Paper* No 34. Oslo: ARENA
- Smelser, Neil (1973): "The Methodolgy of Comparative Analysis", i D.P. Warwick & S. Osherson (eds.): *Comparative Research Methods*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall
- Smith, Michael E. (1998): "Does the flag follow trade? Politicisation and the Emergence of a European Foreign Policy", i John Peterson & Helene Sjursen: *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*. London: Routledge
- Smith, Michael E. (2001): "Diplomacy by Decree: The Legalization of EU Foreign Policy", *Journal of Common Market Studies* Vol 39, No 1, s. 79-104.

- 
- Stares, Paul B. (1992): *The new Germany and the new Europe*. Washington: The Brookings Institution
- Sverdrup, Bjørn O. (1997): "Odysseus and the Lilliputians?" *ARENA Working Paper* No 27. Oslo: ARENA
- Sverdrup, Ulf (1998): "Precedents and Present Events in the European Union - An Institutional Perspective on Treaty Reform", *ARENA Working Paper* No 21. Oslo: ARENA
- Sverdrup, Ulf (2001): "An Institutional Perspective on Treaty Reform: Contextualising the Amsterdam and Nice Treaties", *ARENA Working Paper* No 27. Oslo: ARENA
- Sæter, Martin (1998): *Comprehensive Neofunctionalism. Bridging Realism and Liberalism in the Study of European Integration*. Oslo: NUI
- Sæter, Martin (1999): "Europeisering av sikkerhetspolitikken: NATO og OSSE i EU-prosessen gravitasjonsfelt", *FFI-rapport*, 99/04175. Kjeller: FFI
- Sæter, Martin (2001): "Tyrkia og Russland – nøkkellandene for EU", i Aftenposten 17. sept.
- Takle, Marianne (1998): "Tyskland som Europas sentrum", *Europa i dag* nr. 6. Oslo: Europa-programmet
- Takle, Marianne (2002): "Towards a Normalisation of German Security and Defence Policy", *Working Paper* No 10. Oslo: ARENA
- Thatcher, Margaret (1993): *The Downing Street Years*. London: HarperCollins
- Treaty on European Union* (1992). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union
- Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts* (1997). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union
- Treaty of Nice Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts* (2001). Official Journal of the European Communities
- Wallace, Helen & William Wallace (ed.) (1996): *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press
- Welt, die*, 22. Mai 2001: "Das stille Duell um die Vorhand in der Außenpolitik". Von Nikolaus Blome
- Wessels, Wolfgang (2001): "Nice Results: The Millennium IGC in the EU's Evolution", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 2, s. 197-219
- Wester, Robert (1992): "United Kingdom", i Laursen & Vanhoonacker (ed.): *The Intergovernmental Conference on Political Union*. Maastricht: European Institute of Public Administration
- Wijnbergen, Christa van (1992): "The Federal Republic of Germany", i Laursen & Vanhoonacker: *The Intergovernmental Conference on Political Union*. Maastricht: European Institute of Public Administration

Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage Publications

Youngs, Richard (2002): "The European Union as a Security Actor" (upublisert). *Presentert ved seminar ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt* 22. februar 2002.

*Zeit, die*, 9. Mars 2001: "Sind die Briten Europäer?" Von Timothy G. Ash

*Zeit, die*, 13/2001: "Deutsch und stolz". Von Josef Joffe

*Zeit, die*, 32/2001: "Politik der zitterigen Hand". Von Jochen Buchsteiner

Zielonka, Jan (1998): *Paradoxes of European Foreign Policy*. Kluwer: The Hague